Der Stand der neueren Rechtslehre
zum
Recht der Ernennung des Reichskabinetts

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Otto Klose

Rechtsanwalt
in
Schweidnitz

Breslau 1933
Druck von Anton Schreiber, Breslau

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Breslau

Berichterstatter: Geh. Regierungsrat Prof. Dr. iur. et Dr. phil. Helfritz,
" Prof. Dr. iur. Wegner

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Herrn Geh. Regierungsrat
o. ö. Professor Dr. iur. et Dr. phil. Hans Helfritz
in Verehrung gewidmet

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546301_0184

Gliederung

Seite

A. Die Stellung des Reichspräsidenten und der Reichsregierung im System der Weimarer Verfassung 1

B. Die Stellungnahme der neueren Rechtslehre zum Kabinettsernennungsrecht 8

I. unter der vorwiegenden Berücksichtigung der jeweiligen Gestaltung des Reichstages 8

II. unter der besonderen Berücksichtigung des freien pflichtmäßigen Ermessens des Reichspräsidenten . . 29

III. Die rechtliche Bedeutung der geschäftsführenden Regierung 59

C. Die Krise der parlamentarischen Regierungsweise 65

Literatur-Verzeichnis

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 13. Aufl. Berlin 1930.

Apelt: Vom Bundesstaat zum Regionalstaat. Berlin 1927.

Bredt: Revision der Reichsverfassung, in: Preußische Jahrbücher, Bd. 202, Berlin 1925.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

Bredt: Das politische Parlament und die berufsständischen Vertretungen, in: Volk und Reich der Deutschen, herausgegeben von Harms, 2. Bd. Berlin 1929.

Brusewitz: Typologische Verfassungsstudien, III. Was wird unter Parlamentarismus verstanden? Königsberg 1930.

Bühler: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. 3. Aufl. Leipzig u. Berlin 1929.

Bund zur Erneuerung des Reichs: Die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung. 1929.

Duguit: Traité de droit constitutionnel. Paris 1911. 2. Aufl. 1921.

Feller: Erschwerungen des Sturzes der Reichsregierung und der Landesregierungen ohne Aenderung der Reichsverfassung. Berlin 1930.

Finger: Staatsrecht des deutschen Reichs. Stuttgart 1923.

von Freytagh-Loringhoven: Reichsverfassung und Staatspraxis, in: Zeitschr. f. Politik, 15. Bd. Berlin 1926.

von Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. Berlin 1931.

Giese: Deutsches Staatsrecht. Berlin, Wien 1930.

Giese: Reichspräsident und Reichsverfassung, in: DJZ. 1927, Sp. 275.

Giese: Reichspräsident und Reichsregierung, in: Wille und Weg, Berlin 1927.

Glum: Parlamentskrise und Verfassungslücke, in: DJZ. 1930, Sp. 1413.

Glum: Besprechung von Herrfahrdt's Kabinettsbildung, in: Archiv öff. R. N. F. 15. Bd. Tübingen 1928.

Glum: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. Berlin 1925.

Graf zu Dohna: Die Weimarer Reichsverfassung und die Krisis des Parlamentarismus. Karlsruhe 1927.

Halbach: Die Krise des parlamentarischen Systems und ihre Lösung. Diss. Köln 1927.

Hammer: Regierung, Parlament, politische Partei und ihre Wechselbeziehungen. Diss. Erlangen 1929.

Hatscheck: Deutsches u. preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. neu bearbeitet von Kurtzig, Berlin 1930.

Hatscheck: Das Staatsrecht des Vereinigten Königreiches Großbritannien-Irland. Tübingen 1914.

Helfritz: Allgemeines Staatsrecht. 2. Aufl. Berlin 1928.

Helfritz: Staatskunst und Parteipolitik. Berlin 1923.

Heller: Genie und Funktionär in der Politik, in: Politische Wissenschaft, Heft 10. Berlin 1931.

Heller, Hans: Die Regierungsbildung nach neuem Reichs- und Landesstaatsrecht. Diss. Jena 1925.

Hellpach: Die Parlamentskrise und die Verfassung von Weimar, Karlsruhe 1927.

Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis. Berlin 1927.

Herrfahrdt: Der Sinn des parlamentarischen Prinzips in der Reichsverfassung, in: Zeitschr. f. Politik, 18. Bd. Berlin 1929.

E. H. Hoffmann: Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutschen Reiche und seinen Ländern, in: Arch. öff. R. N. F. 7. Bd. 1924.

Huber: Die Stellung der Geschäftsregierung in den deutschen Ländern, in: DJZ. 1932, Sp. 194.

Kaufmann: Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche, in: Die Westmark, Rheinische Monatsschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur, Köln 1921.

Klinghoffer: Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen, in: Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft, 44. Bd. Stuttgart 1928.

Koellreutter: Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat. Tübingen 1927.

Koellreutter: Die politischen Parteien im modernen Staate. Breslau 1926.

Leibholz: Das Wesen der Repräsentation unter Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Berlin und Leipzig 1929.

Lufft: Souveränitätskonflikte zwischen Reichspräsident und Reichstag, in: Hochland XXIV. 1927.

Marschall von Bieberstein: Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1929 — 1930.

Müller-Meiningen: Parlamentarismus. Berlin u. Leipzig 1926.

Nawiasky: Besprechung des Handbuchs des deutschen Staatsrechts, in: Archiv des öff. R. N. F. 20. Bd. 1931.

Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Aufl. Berlin 1928.

Poetzsch-Heffter: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: Jahrb. öff. R. I. Teil, Bd. 13, Tübingen 1925. II. Teil, Bd. 17, Tübingen 1929.

Poetzsch-Heffter: Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1929 — 1930.

Pohl: Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts. 1. Bd. 1929 — 1930.

Preuß: Staat, Recht und Freiheit. Tübingen 1926.

Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung. 2. Aufl. Berlin 1923.

Purlitz-Steinberg: Deutscher Geschichtskalender. Leipzig.

Radbruch: Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Handbuch d. deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1929—1930.

Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Tübingen 1918.

Rothenbücher: Der Kampf um Art. 54 der deutschen Reichsverfassung, in: Zeitschr. f. öff. R. Bd. 7, Wien u. Berlin 1928.

Schelcher: Zur Reform der Reichsverfassung. Leipzig 1928.

Schiffer: Sturm über Deutschland. Berlin 1932.

Schiffer: Das politische Parlament und die Regierung, in: in Volk und Reich der Deutschen, herausgegeben von Harms, 2. Bd. Berlin 1929.

Schmidt, Richard: Volksstaat und Obrigkeitsstaat, in: Zeitschr. f. Politik, Bd. 15, Berlin 1926.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre. München und Leipzig 1928.

Schmitt: Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung. Berlin 1931.

Schmitt: Die neutralen Größen im heutigen Verfassungsstaat, in: Politische Wissenschaft, Heft 10, Berlin 1931.

Schmitt: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. München und Leipzig 1926.

Schmitt: Der Hüter der Verfassung, in: Arch. öff. R. N. F. 16. Bd. S. 216. 1929.

Smend: Verfassung und Verfassungsrecht. München und Leipzig 1928.

Stier-Somlo: Die Reform des Reichsrats und die Problematik der rechtlichen Stellung des Reichspräsidenten, in: Arch. öff. R. N. F. 20. Bd. 1931.

Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin und Leipzig 1924.

Stier-Somlo: Geschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach preußischem Verfassungsrecht. Arch. öff. R. N. F. 9. Bd. Tübingen 1925.

Thoma: Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, in: Recht und Staat im neuen Deutschland. 1. Bd. Berlin 1929.

Thoma: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, in: Handbuch d. deutschen Staatsrechts, 1. Bd. 1929 — 1930.

Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 20. XI. 1920. 2. Aufl. Berlin 1928.

Waldecker: Deutsches Verfassungsrecht. Breslau 1926.

Wertheimer: Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Gestaltung der Reichsregierung. Diss. Heidelberg 1929.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.

Wolgast: Zum deutschen Parlamentarismus. Berlin 1929.

Wolgast: Die Kampfregierung. Königsberg 1929.

Wuermeling: Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung, in: Arch. öff. R. N. F. 11. Bd. Tübingen 1926.

.....

A. Die Stellung des Reichspräsidenten und der Reichsregierung im System der Weimarer Verfassung.

Bei dem Zustandekommen der Weimarer Verfassung hatten die Verfassungsbildner mehrere Formen für die Gestaltung der Exekutivgewalt vor Augen. Es bestand die Möglichkeit, den Präsidialtyp nach amerikanischem Muster oder den in Frankreich durchgeführten Kabinettstyp nachzuahmen. Neben diesen beiden Hauptformen der monokratischen Exekutivspitze bot die Direktorialverfassung der Schweiz auch das Vorbild, als Haupt der ausführenden Gewalt ein Kollegium zu bestellen. Man war sich jedoch bald darüber einig, daß für Großstaaten wie Deutschland im Hinblick auf die ungehinderte und schnelle Durchführung lebenswichtiger Regierungsentscheidungen nur ein monokratisches Staatshaupt in Frage kommen konnte. Gegen die unveränderte Uebertragung des amerikanischen oder französischen Systems auf deutsche Verhältnisse sprachen aber wiederum erhebliche Bedenken. Zufolge der in Amerika streng durchgeführten Trennung der Gewalten führen Präsident und Parlament ein Sonderleben ohne gegenseitige Fühlungnahme und wechselseitige Beeinflussung. Die vom Präsidenten bestellten Minister sind lediglich seine Gehilfen und Untergebenen, andererseits jedoch in der Führung ihrer Aemter vom Mehrheitswillen der Volksvertretung völlig unabhängig[1]). Die Amtsführung der Minister der ständigen Kontrolle des Parlaments zu unterwerfen und ihre Amtsdauer von dem Willen des Parlaments abhängig zu machen, war nun gerade das, was die Schöpfer der Weimarer Verfassung er-

1) Hatschek, Dt. und preußisches Staatsrecht, I. Bd. S. 609.

strebten. Eine solche Abhängigkeit der Exekutivgewalt vom Parlament fand man in Frankreich verwirklicht. Um aber nicht zugleich den dort anzutreffenden Parlamentsabsolutismus mit allen seinen schädlichen Auswirkungen mit zu übernehmen, ging man an das kühne Wagnis heran, die Vorteile beider Systeme, des amerikanischen wie des französischen Systems, miteinander zu verbinden.

Dieses Vorgehen beruhte im wesentlichen auf den Gedankengängen des französischen Staatsrechtslehrers Duguit[2]), an den wiederum Redslob in seinem Werk: „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form" anknüpfte. Der Grundgedanke davon ist, daß die parlamentarische Verfassung „in ihrer wahren Form" im Gegensatz zu dem in Frankreich bestehenden System des Uebergewichts des Parlaments über das Staatshaupt ein System des Gleichgewichts zwischen der exekutiven und legislativen Gewalt bedeute. Dieses Gleichgewicht werde durch die dem Staatshaupt einzuräumende Befugnis der Parlamentsauflösung bewirkt; durch neue Wahlen finde jede Krisis ihre Lösung. Aufgabe des Staatsoberhaupts sei es, die Regierung durch eine Auflösung zu stärken oder, falls sie sich in Widerspruch mit dem Volke begebe, durch eine andere zu ersetzen. Das parlamentarische Regime sei also nicht eine Trennung, sondern vielmehr eine Bindung der Gewalten[3]). Wenngleich dieser Lehre die Willkür der Terminologie vorgeworfen wird, daß sie als echten Parlamentarismus gerade eine Regierungsform bezeichne, bei der dem Parlament die ausschlaggebende Stellung nicht zukomme[4]), so darf doch nicht verkannt werden, daß diese Lehrmeinung auf die für jede Demokratie bedeutsame Vermittlerstellung des Staatsoberhauptes rechtzeitig hingewiesen und vielleicht auch zur Vermeidung gänzlich einseitiger, das Staatswohl gefährdender Verfassungskonstruktionen mancherlei beigetragen hat.

Als Mittelpunkt des gesamten Verfassungswerks betrachtete man den Reichstag, der ein getreues Spiegelbild des Reichsvolkes in allen seinen Schichten werden sollte. Sämtliche anderen Reichsorgane wurden mit ihm in Beziehung gesetzt.

2) a. a. O. I. Bd. S. 411 ff.

3) Redslob, a. a. O. S. 1—7.

4) Graf zu Dohna, S. 25, vgl. auch Wittmayer, a. a. O. S. 310.

Unter vornehmlicher Berücksichtigung seiner jeweiligen Gestaltung sollten diese ihre Tätigkeit entfalten. Bei dem Aufbau der obersten Reichsorgane ergab sich in Anbetracht der Lehre von dem Gleichgewicht der Gewalten trotzdem die besondere Schwierigkeit, das Verhältnis zwischen dem Reichstag und der vollziehenden Gewalt so genau abzustimmen, daß eine möglichst reibungslose Handhabung beider Gewalten gewährleistet würde. Dies glaubten die Schöpfer der Weimarer Verfassung auf dem Wege zu erreichen, daß sie die Exekutivgewalt zwischen dem Reichspräsidenten und der aus dem Reichskanzler und den Reichsministern bestehenden Reichsregierung aufteilten, letztere in ihrer Amtsführung von dem Vertrauen des Reichstags abhängig machten (Art. 54 RV), dafür aber den vom Volke auf sieben Jahre gewählten Reichspräsidenten mit einer Anzahl wichtigster Regierungsbefugnisse ausstatteten und dem Reichstag als gleichgeordnetes Kontrollorgan gegenüberstellten. Um aber auch den Reichspräsidenten nicht unkontrolliert wirken zu lassen, wurde in die Verfassung die Bestimmung aufgenommen, daß alle seine Anordnungen und Verfügungen, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister bedürfen (Art. 50 RV). Damit war auch die angestrebte Verbindung zwischen Reichstag und Reichspräsidenten geschaffen. Das Verbindungsglied zwischen diesen beiden Organen bildet die vom Vertrauen des Reichstags abhängige Reichsregierung. Trotzdem ist die Bindung des Reichspräsidenten an die dem Reichstag verantwortliche Reichsregierung doch nicht etwa so zu deuten, daß der Reichspräsident damit auch beim Erlaß von Anordnungen und Verfügungen von der Reichsregierung und dem Reichstag als ganz und gar abhängig zu gelten hat. Vor einer solchen Gewaltenverschiebung schützt den Reichspräsidenten wiederum die für seine Stellung so bedeutsame Befugnis, den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister zu ernennen und zu entlassen (Art. 53 RV). Vermöge dieser Befugnis gibt die Verfassung dem Reichsoberhaupt ein wirksames Mittel in die Hand zu verhindern, daß das Parlament ihm seinen Willen aufzwingt und ihn in eine von fremdem Willen schlechthin abhängige Stellung hinabdrängt. Das verfassungsrechtliche Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung bezweckt auch nur, wegen der grundsätzlichen parlamentarischen Unabhängig-

keit des Reichspräsidenten die Verantwortung für seine Anordnungen und Verfügungen dem gegenzeichnenden Minister aufzuerlegen, der durch seine Gegenzeichnung die Billigung des jeweiligen Staatsaktes zum Ausdruck bringt. Hieran knüpft die Verfassung die Rechtsfolge der Gültigkeit im Sinne von Vollziehbarkeit der erlassenen Anordnung oder Verfügung. In der Erwartung, daß der vom Vertrauen des Reichstags abhängige Minister nur solche Anordnungen und Verfügungen gegenzeichnen wird, deren Erlaß er auch vor dem Reichstage jederzeit verantworten kann, glaubte man, einer etwa drohenden Willkürherrschaft oder einem persönlichen Regiment des Reichspräsidenten einen Riegel vorschieben zu müssen. Falls umgekehrt der Reichstag dem Wohle des Reiches zuwiderhandelt oder sich zur Durchführung seiner Aufgaben unfähig erweist, besitzt der Reichspräsident andererseits durch Art. 25 RV die Befugnis, den Reichstag aufzulösen, was er jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß tun darf. Der Reichstag kann seinerseits, wenn auch unter erschwerten Umständen, nach Art. 43 Abs. 2 RV die Absetzung des Reichspräsidenten beantragen und ihn auf Grund von Art. 59 RV wegen schuldhafter Verletzung der Verfassung oder eines Reichsgesetzes vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anklagen. Die rechtlichen Beziehungen zwischen den beiden höchsten Repräsentativorganen des Reiches laufen also in ihren markantesten Erscheinungsformen hinaus auf ein System von Gegengewichten und wechselseitigen Kontrollbefugnissen, die bei einer ernsthaften Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichspräsident sich gegenseitig wieder aufheben, aber auch beim ruhigen Gang der Staatsgeschäfte die aktive Kraftentfaltung beider Organe schon empfindlich lähmen müssen.

Zwischen diesen beiden vom Volk gewählten Organen eingegliedert, wirkt als das fluktuierende, oft wechselnde Gebilde im System der Weimarer Verfassung die aus dem Reichskanzler und den Reichsministern bestehende Reichsregierung. Das Charakteristische für ihre Stellung ist die im Art. 54 RV festgelegte parlamentarische Regierungsweise. Danach bedürfen der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht. Die Mitglieder der Reichsregierung

sind für die Besorgung der zuständigen Regierungsgeschäfte demnach nicht verantwortungsentlastet, sondern verantwortlich gegenüber dem Staatshaupt, dem Reichspräsidenten, als auch ganz besonders gegenüber der Volksvertretung, dem Reichstag. Auch umfaßt die Verantwortlichkeit die sämtlichen Regierungs- und Vollzugsakte der Reichsregierung selbst und erstreckt sich außerdem noch auf die vom Reichspräsidenten ausgehenden Staatsakte sowie auf die Vollzugsakte der nachgeordneten Reichsbehörden. Vermöge einer derart umfassenden Verantwortlichkeit erscheint es ungefährlich, daß die Verfassung der Reichsregierung nicht nur eine begrenzte Mehrheit einzelner wichtigster Regierungsbefugnisse, sondern schlechthin die unbegrenzte präsumtive Fülle aller vorkommenden Regierungsaufgaben zuweist[5]). Trotz der bedeutsamen Zuständigkeiten, die die Verfassung dem Reichspräsidenten einräumt, soll also in Wirklichkeit nicht er, sondern die von ihm ins Leben gerufene Reichsregierung in ständiger Fühlungnahme mit ihm regieren[6]).

Das im täglichen Sprachgebrauch häufig als Kabinett bezeichnete Reichsorgan ist seinem Kreationsorgan, dem Reichspräsidenten, schon vermöge des durch die Ernennungs- und Entlassungsbefugnis begründeten Abhängigkeitsverhältnisses stete Rücksichtnahme schuldig. Reichskanzler und Reichsminister müssen den Reichspräsidenten dauernd über alle wichtigen Staatsgeschäfte unterrichten, wenn zwischen ihnen eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zum Wohle des Staatsganzen gewährleistet sein soll. Man wird dem Reichspräsidenten sogar das Recht zubilligen müssen, alle oder einzelne Mitglieder der Reichsregierung zu sich zu entbieten, um von ihnen Auskunft zu verlangen und mit ihnen die politische Lage zu besprechen. Daraus kann man aber noch keine Verantwortlichkeit der Reichsregierung vor dem Reichspräsidenten folgern, ebensowenig wie die bloße potentielle politische Abhängigkeit der Minister, die auf dem Entlassungsrecht des Reichspräsidenten beruht, etwa als rechtliche Verantwortlichkeit verstanden werden kann[7]).

---

5) Giese, Deutsches Staatsrecht, S. 145: a. M. Hatschek, Dt. und preuß. Staatsrecht, I. Bd., S. 621.

6) Thoma, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, S. 503: vgl. auch Schelcher, Zur Reform der Reichsverfassung, S. 36.

7) Thoma, Die rechtliche Ordnung usw. S. 507.

An wichtigen Sitzungen des Reichskabinetts, insbesondere solchen über Fragen der Außenpolitik, hat der Reichspräsident auch seinerseits auf Einladung oder Anfrage des Reichskanzlers selbst teilgenommen, ohne daß ihm jedoch die entscheidende Stimme bei Stimmengleichheit gebührt. In ständiger Praxis hat der Reichspräsident auch sonst den Leiter seines Büros als Vertreter zu den Beratungen der Reichsleitung entsandt, um durch dessen Bericht über alle Vorgänge der Regierung orientiert zu werden[8]). Wie die Geschäftsordnung der Reichsregierung im einzelnen noch in § 4 bestimmt, wird der Reichspräsident über die Politik des Reichskanzlers und die Geschäftsführung der einzelnen Reichsminister durch Uebersendung der wesentlichen Unterlagen, durch schriftliche Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung sowie nach Bedarf durch persönlichen Vortrag laufend unterrichtet. Aus alledem ist zu entnehmen, daß es zur Stellung des deutschen Reichspräsidenten gehört, tätigen Anteil an dem Gang aller beachtlichen Regierungsgeschäfte zu nehmen. Er soll sich nicht als ein bloß dekoratives, sondern als ein mitgestaltendes Staatsoberhaupt auch in seinem Verhältnis zur Reichsregierung bewähren. Inwieweit seine Einwirkungen auf die Führung der Regierungsangelegenheiten als zulässig, insbesondere seine Vorschläge für die Aufstellung der Richtlinien der Politik als rechtsverbindlich zu betrachten sind, läßt die Reichsregierung unbeantwortet. Wie Thoma[9]) überzeugend ausgesprochen hat, darf der Reichspräsident die Regierung korrigieren, soll aber nicht versuchen, sie zu dirigieren. In ähnlichem Sinne meint Giese[10]), die Vorschrift des Art. 56 S. 1 RV schließe zwar aus, daß der Kanzler die Bestimmungen der Richtlinien der Politik ganz oder teilweise dem Reichspräsidenten überlasse, hindere ihn als Kanzlerkandidaten jedoch nicht, sich dem Reichspräsidenten gegenüber schon im voraus freiwillig auf die später von ihm als Reichskanzler zu bestimmenden Richtlinien der Politik festzulegen; als Kandidat verpflichte er sich als künftigen Kanzler dadurch keineswegs.

---

8) Pohl, a. a. O. S. 491.

9) Die rechtliche Ordnung, S. 508.

10) Reichspräsident und Reichsregierung, S. 88 u. 89.

Bei dem Kompromiß- und Mischungscharakter der Reichsverfassung ist es nicht zu verwundern, daß auch die innere Organisation der Reichsregierung eine Formenverbindung von Kanzler- und Kollegialitätstyp zur Schau trägt. Die Mannigfaltigkeit der Regierungsgestaltung mag offensichtlich auf das Bestreben zurückzuführen sein, eine einheitliche und kraftvolle Führung der Regierungsgeschäfte zu ermöglichen. Das Führerprinzip zeigt sich besonders in der gehobenen Stellung des Reichskanzlers. Er als der leitende Staatsmann soll durch die Bestimmungen der Richtlinien der Politik und durch seine Ernennungs- und Entlassungsvorschläge die politische Homogenität der Regierung verbürgen. Die Einschaltung der kollegialen Beschlußfassung kommt ihm hierbei insofern zustatten, als er auf diese Weise von dem Ressortstreit freigehalten wird, um sich der Durchsetzung seines grundlegenden Regierungsprogramms vollauf widmen zu können[11]).

Wie der innere Aufbau der Reichsregierung im einzelnen gestaltet sein mag, so bleibt doch von entscheidender Bedeutung, daß sie auch in den Stand gesetzt wird, ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Aufgabe eines jeden Regierungskabinetts ist es, die Einheitlichkeit der Verwaltung im gesamten Staate zu gewährleisten und die rechtsfreie Tätigkeit der sog. Regierung zu üben. Um dieser Bestimmung nachzukommen, muß das Kabinett aus hinreichend tatkräftigen und an Sachkenntnis wie Urteilskraft überragenden Persönlichkeiten bestehen, die befähigt sind, die Initiative für das jeweils notwendige Staatsgeschehen von sich aus auf die übrigen Staatsorgane wie insbesondere auf das Parlament auszuüben und auch selbst die für notwendig erkannten Aufgaben zum Wohle der Volksgesamtheit mit Entschiedenheit durchzuführen. Die Verfassung weist dem Reichspräsidenten die schwerwiegende Aufgabe zu, solche Persönlichkeiten auszuwählen und zu Mitgliedern des Reichskabinetts zu ernennen.

---

11) Poetzsch-Heffter, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, S. 519.

I.

B. Die Stellungnahme der neueren Rechtslehre zum Kabinettsernennungsrecht

unter der vorwiegenden Berücksichtigung der jeweiligen Gestaltung des Reichstages.

Man darf nicht vergessen, daß die Schöpfer der Weimarer Verfassung zum größeren Teil von dem vorausgesetzten Gedanken ausgingen, daß sie stets eine feste Mehrheit im Reichstage bilden und die bestehenden tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere die parteipolitische Gliederung des Volkes mit seinen damaligen Zielstrebungen, andauern würden. Es konnten wohl damals der rechtliche Aufbau und die rechtlichen Beziehungen der obersten Reichsorgane in knappen Umrissen normiert werden. Wie in der Zukunft gegenüber dieser statischen Konstruktion das dynamische Kräftespiel dieser Organe sich auswirken würde, blieb jedoch abzuwarten. Es ist bekannt, auf welche verschlungenen und ungeahnten Wege unser deutsches Verfassungsleben durch die Macht der äußeren Tatsachen und die zwingenden Normen der Reichsverfassung im Laufe der Jahre gedrängt worden ist. Die Aufgabe der Staatsrechtslehre bestand darin, den geistigen Gehalt der einzelnen Verfassungsbestimmungen zu erforschen und diese zu einem möglichst widerspruchslosen System miteinander in Verbindung zu setzen. Angesichts des eigenartigen Kompromiß- und Mischungscharakters der Weimarer Verfassung war es nicht leicht, stets zu einer befriedigenden Lösung der vielfältigen Verfassungsrechtsfragen zu gelangen. Zu den umstrittensten Fragen, deren völlig widerspruchslose, einwandfreie Lösung auch heute noch angezweifelt wird, zählt das rechtliche Verhältnis der Art. 53 und 54 RV zueinander. Inwieweit das in Art. 53 RV bestimmte Recht des Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister zu ernennen und zu entlassen, durch die in Art. 54 RV festgelegte parlamentarische Regierungsform berührt oder gar eingeschränkt wird, mußte auch für die gesamte Staatsrechtswissenschaft Gegenstand besonderen Interesses sein, rechnet

doch eine rasche und ungehinderte Regierungsbildung zu den lebenswichtigsten Erfordernissen für den Bestand des Staates überhaupt.

Es ist nicht zu verwundern, daß in der Staatsrechtswissenschaft die verschiedensten und widersprechendsten Auffassungen über den verfassungsrechtlichen Inhalt des Kabinettsernennungsrechts im Laufe der Jahre vertreten wurden. Dieses geradezu auffallende Auseinandergehen der Lehrmeinungen über dieselbe Verfassungsrechtsfrage beruhte nicht allein auf der Vielfältigkeit der von der Verfassung offengelassenen Möglichkeiten für die Lösung der Streitfrage. Von besonderem Einfluß auf die Ausgestaltung der verschiedensten Lehrmeinungen mußte vielmehr auch die Macht der tatsächlichen Geschehnisse im Staatsleben werden. Inwieweit die von der Wissenschaft gefundenen Lehrsätze Anspruch auf allgemeine Anerkennung und praktische Auswertung erheben konnten, mußte ebenfalls die Wirklichkeit entscheiden. An der Wirklichkeit des Staatslebens gemessen, stellt es sich auch heraus, daß die Auffassung Redslob's[1]), jede Krisis finde durch Neuwahlen ihre Lösung, in ihrer behaupteten Allgemeinheit falsch zu nennen ist. Wie die tatsächlichen Geschehnisse bei der Bildung der bisherigen Kabinette auf die mehr und mehr wechselnde Stellungnahme der Wissenschaft von Einfluß gewesen sind, so kann solche Einflußnahme sogar noch auf den Stand der neueren Wissenschaft zur Frage des Kabinettsernennungsrechts in reichlichem Maße festgestellt werden. Die Wirklichkeit im Leben des Staates stellt der Rechtslehre unvermutete Probleme zur Lösung; die Wissenschaft muß und mußte mit ihnen fertig werden.

Das Recht des Reichspräsidenten, nach Art. 53 RV den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister zu ernennen, konnte in seinem Inhalt Gegenstand eines so anhaltenden Meinungsstreites deshalb werden, weil der anschließende Art. 54 RV ohne jede Bezugnahme auf den vorhergehenden Satz andererseits bestimmt, daß der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedürfen. Wie ein „innerer Widerspruch„[2])

---

1) a. a. O. S. 1—7.

2) v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, S. 123.

stehen diese beiden Verfassungsrechtssätze selbständig und uneingeschränkt nebeneinander und bekunden zwei in ihrem Wesen sich widerstreitende Verfassungsprinzipien. In ihren praktischen Auswirkungen verrät sich ihre Gegensätzlichkeit. Zufolge der zwiespältigen Anweisung der Art. 53 und 54 RV, sowohl einen maßgeblichen Einfluß des Reichspräsidenten wie das parlamentarische Regierungssystem zu garantieren, hält es Thoma[3]) für müßig, den Widerspruch mit juristischen Formeln auflösen zu wollen. Er zieht daraus die Folgerung, daß die Kabinettsbildung ein Vorgang sei, der sich jeder juristischen, ja sogar jeder politischen Regel entziehe, und daß keine der dabei eingeschlagenen Methoden verfassungswidrig zu nennen sei. Demgegenüber betont Wolgast[4]) mit Recht, daß die Lösung des Problems mit juristischen Formeln schon deshalb angestrebt werden müsse, weil die Verfassung es selbst unternommen habe, die Kabinettsbildung zu normieren.

In dem Bestreben, schon im Verlaufe der Regierungsbildung selbst dem Erfordernis des Art. 54 RV Rechnung zu tragen, vertreten insbesondere noch Giese, Glum, Koellreutter, Schelcher, Stier-Somlo und Thoma die Auffassung, daß der Reichspräsident bei Ernennung der Reichsregierung durch die vorwiegende Berücksichtigung der jeweiligen Gestaltung des Reichstags beschränkt sei. Wenngleich Kaufmann mit seiner im Jahre 1921 veröffentlichten Abhandlung „Die Regierungsbildung in Preußen und im Reiche“ nicht mehr in die Reihe derer zu zählen ist, die den Stand der neueren Wissenschaft zur Frage des Kabinettsernennungsrechts ausmachen, so hat er mit seiner allerdings streng einseitigen Auffassung doch immerhin auf die Möglichkeit einer außerverfassungsmäßigen Grenzziehung des präsidialen Ministerernennungsrechts frühzeitig aufmerksam gemacht. In der richtigen Erkenntnis des von den Verfassungsgebern beabsichtigten Inhalts von Art. 53 RV führt er zutreffend aus[5]): „Man dachte sich das Verfahren so, daß er (der Reichspräsident) eine gewichtige politische Persönlichkeit aussuchen und berufen würde, die von sich aus zunächst die Richtlinien der Politik

3) Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, S. 120.

4) Die Kampfregierung. S. 11.

5) a. a. O. S. 205.

bestimmt und die dann die zu Mitarbeitern für diese Politik geeigneten und geneigten Persönlichkeiten ermittelt und dem Reichspräsidenten zur Ernennung vorschlägt". Kaufmann stellt sodann fest, daß die Wirklichkeit dieser Konstruktion nicht entspreche, daß die politischen Realitäten sich in diese Form nicht hätten pressen lassen. Das vertiefte Studium des „lebenden" Verfassungsrechts in demokratischen Staaten habe auf die geschäftsordnungsmäßigen Praktiken und Traditionen einer machtbewußten parlamentarischen Körperschaft gewiesen, die das Verfassungsrecht schufen und wandelten, und dann, — auch diese immer mehr zurückdrängend und allmählich beherrschend — auf die großen rein gesellschaftlichen Organisationen der politischen Parteien: Diese seien jene unheimlichen, gesellschaftlichen Gewalten, die das geschriebene Recht garnicht kenne, die sich selbst die Normen ihres Verhaltens gäben, ihr Gesetz dem Verfassungsleben aufzwängen und in ihrer durchaus irrationalen Kraft durch staatlich formulierte abstrakte Normen nicht reguliert werden könnten; ihre Struktur und Psychologie, die aus den letzten nicht realisierbaren, nur intuitiven, beschreibbaren Tiefen des durch Veranlagung und geschichtliche Erlebnisse gewordenen Volksgeistes stamme, bestimme die besondere Eigenart jeder demokratischen Verfassung. Kaufmann kommt zu dem Ergebnis[6]), daß die psychologische Eigenart unserer politischen Parteien jenes Paragraphengebäude der Reichsverfassung umgeworfen habe; denn das feste Gefüge der einzelnen Fraktionen und ihr hermetischer Abschluß gegeneinander und nach oben ließen es nicht zu, daß der Reichspräsident, der ja selbst ein Parteimann sei und wohl bleiben werde, mit starker Hand über die Grenzen der Parteien in deren Inneres hineingreife und eine Persönlichkeit zum leitenden Staatsmann herausgreife. In der Tat vollziehe sich auch dementsprechend die Kabinettsbildung nicht durch den Reichspräsidenten, sondern durch „diplomatische" Verhandlungen unter den Parteien, die in Fraktionssitzungen über ihre Beteiligung an einer etwaigen Koalition und die Bedingungen für ihre Mitarbeit berieten und beschlössen, bis sich herausgestellt habe, welche Koalition, unter welchen Persönlichkeiten und sachlichen Bedingungen möglich sei, und die endlich für die einzelnen auf sie kontingentierten Ministerposten durch

6) a. a. O. S. 208/09.

Fraktionsbeschlüsse bestimmte Personen „präsentierten“. Die Ernennung durch den Reichspräsidenten bestehe dann nur in der formellen Unterzeichnung der Bestallungen für die ihm benannten Parteimänner oder von den Parteien zugelassenen Nichtparteimänner. Nach alledem habe die Macht und die Struktur unserer Parteien den konstruktiven Gedanken der Reichsverfassung außer Funktion gesetzt und die Kabinettsbildung ganz in die Hände der Fraktionen verlegt.

Die bei den ersten Kabinettsbildungen beobachtete Methode, auf Grund reiner Parteikoalition bei abwartender, möglichst passiver Haltung des Reichspräsidenten die Regierung zu bilden, veranlaßte auch Glum, die zufolge der Struktur des Parteiwesens zutage getretenen Tatsächlichkeiten zu überschätzen und zu festen Rechtsregeln umzudeuten[7]). Er meint, die Abhängigkeit der Reichsregierung vom Vertrauen des Reichstags gemäß Art. 54 RV wie das anerkannte System der Koalitionsregierung verlangten, daß der Reichspräsident in seinen Entschlüssen bei Auswahl des Reichskanzlers von den Parteien überwacht werde. Der Reichspräsident müsse demgemäß bei einer Regierungskrise zuerst mit den Parteien verhandeln und müsse sich nach deren Nominierung richten, falls nicht das Vorgehen des Reichspräsidenten als Notlösung oder gar als Verstoß gegen das System der Koalitionsregierung im parlamentarischen Staat beurteilt werden solle. Zusammenfassend bemerkt Glum, daß man den Gedanken der Abhängigkeit des Regierungssystems von dem Zwang zur Koalitionsbildung im Parlament in den Mittelpunkt der Interpretation des Regierungssystems der Weimarer Verfassung stellen sollte[8]). Wie Kaufmann, so ist auch er geneigt, auf eine Wandlung des Verfassungsrechts durch Parteikonvention zu schließen.

Vom Standpunkt der neueren Staatsrechtslehre werden die Auffassungen Kaufmann's und Glum's als abwegig geradezu gebrandmarkt. Sie können als abgetan betrachtet werden und werden in diesem Sinne zur schärferen Hervorhebung der gegensätzlichen neueren Lehrmeinungen wohl noch öfter erwähnt, ebenso wie auf die veraltete, in der Leugnung jeglicher

7) vgl. auch Anschütz, a. a. O. zu Art. 53, S. 272.

8) Glum, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, S 22 ff.

positiven Einflußmöglichkeit des Reichspräsidenten einzig dastehende Auffassung von E. H. Hoffmann[9]) zur Betonung anders lautender Lehrmeinungen hin und wieder verwiesen wird. Und doch bildet die Stellungnahme Glum's und Kaufmann's einen beachtlichen Bestandteil auch der neueren Staatsrechtslehre, die in der Bejahung der selbständigen Machtstellung des Reichspräsidenten bei Ernennung des Reichskabinetts ohne jene gegensätzlichen Auffassungen wohl kaum ein so abgeschlossenes Bild ergeben könnte. Erst die schonungslosen Folgerungen, die jene beiden aus den klar erkannten tatsächlichen Vorgängen bei der Schaffung der ersten Reichskabinette bis zur Annahme einer bereits geschehenen Verfassungswandlung zogen, zwangen die Wissenschaft, sich zur Beseitigung gefährlicher Mißbräuche im Staatsleben, wenn nicht gar zur Abwehr bereits in der Entwicklung begriffener neuer Rechtsregeln energisch einzusetzen und für spätere Regierungsbildungen brauchbare Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Für die Annahme einer rechtlichen Verpflichtung des Reichspräsidenten, bereits bei der Ernennung des Reichskanzlers und der Reichsminister das durch Art. 54 RV festgelegte Vertrauenserfordernis zu beachten, setzen sich ausdrücklich Giese und Thoma ein. Giese bemerkt ganz richtig zu Anfang seiner Ausführungen[10]), der Reichspräsident ernenne zunächst den Reichskanzler, sodann auf seine (von ihm ablehnbaren, aber nicht von ihm allein ersetzbaren) Vorschläge hin die Reichsminister; die Initiative zur Berufung habe der Reichspräsident hinsichtlich des Kanzlers, dieser hinsichtlich der Minister, keineswegs der Reichstag zu ergreifen. Reichspräsident und Reichskanzler brauchten sich also zwar keine Kandidaten vom Reichstag empfehlen oder gar vorschlagen oder vollends aufdrängen zu lassen, sie brauchten die Kandidaten weder der stärksten Partei noch der bisherigen Oppositionspartei noch überhaupt dem Reichstag zu entnehmen. In zweifelhafter Beurteilung des präsidialen Ernennungsrechts fährt er jedoch fort, Reichspräsident und Reichskanzler dürften bloß nicht solche Kandidaten auswählen, von denen ihnen bekannt sei

---

9) a. a. O. S. 267 ff.

10) Deutsches Staatsrecht, S. 147; Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 53, S. 148/149.

oder bei gewissenhafter Prüfung bekannt sein müßte, daß sie das Vertrauen des Reichstags nicht besäßen und auch nicht gewinnen würden. Das Vertrauen des Reichstags sei für den Eintritt der Regierungsmitglieder in ihr Amt die staatsrechtliche Voraussetzung ebenso wie für ihr Verbleiben im Amte[11]). Im gleichen Sinne meint Thoma[12]), der Reichspräsident sei rechtlich verpflichtet, nur solche Persönlichkeiten zu Reichskanzlern und Reichsministern zu ernennen, von denen jeweils zu vermuten sei, daß der Reichstag sie nicht alsbald durch Mißtrauensvotum zum Rücktritt nötigen werde; er sei in der Ernennung der Mitglieder der Reichsregierung also insoweit gebunden, als der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedürften. Allerdings gesteht Thoma dem Reichspräsidenten hierbei die Erleichterung zu, mit der Ernennung eines Reichskanzlers, bei dem die Vermutung des vorhandenen Vertrauens nicht zutreffe, die Auflösung des Reichstags derart zu verbinden, daß erst der Wahlausfall darüber entscheide, ob der Reichskanzler mit seinem Kabinett das Vertrauen einer Mehrheit finden werde. Den Reichspräsidenten treffe der einzige juristische Imperativ, so zu handeln, daß sobald als möglich ein in sich fähiges und vom Reichstag bis auf weiteres geduldetes Kabinett zustandekomme. Zufolge einer solchen rechtlichen Beschränkung werde der Reichspräsident zu einem Zusammenarbeiten mit den im Einzelfall in Betracht kommenden Fraktionen des Reichstags genötigt; und dies sei auch durchaus im Sinne der Verfassung und könne sich steigern bis zu einer Entgegennahme einer Präsentation des ganzen Kabinetts seitens einer Koalition von Fraktionen[13]). In erheblich abgeschwächter Form sagt Thoma jedoch an anderer Stelle[14]), dem Reichspräsidenten sei es weder geboten noch verboten, vor der Berufung der Reichsregierung mit den Fraktionen Fühlung zu nehmen oder geradezu deren Vorschläge abzuwarten und zu vollziehen. Mit einem Ausblick auf die Möglichkeit sachlicher Entscheidungsfreiheit des Reichs-

---

11) Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 54, S. 150.

12) Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems. S. 503—506.

13) Thoma, Sinn und Gestaltung des Deutschen Parlamentarismus, S. 120.

14) ders. Die rechtliche Ordnung usw. S. 506.

präsidenten weist er schließlich[15]) auf Situationen hin, in denen dem Reichspräsidenten eine gewisse Wahl bleibe zwischen mehreren für das Reichskanzleramt in Betracht kommenden Persönlichkeiten oder Exponenten von Parteikombinationen; bei solchen Gelegenheiten könne sich der Reichspräsident für den Politiker entscheiden, dessen Richtlinien der Politik seinen eigenen Anschauungen am nächsten ständen.

Nur tatsächlich, nicht aber auch rechtlich beschränkt sehen Stier-Somlo und Schelcher den Reichspräsidenten bei der Ernennung des Reichskabinetts. Stier-Somlo[16]) erkennt das Ernennungsrecht ebenso wie das Entlassungsrecht nur als formales an, weil die politische Lage den Reichspräsidenten zur Berufung des die jeweilige Mehrheit in der Volksvertretung leitenden Politikers führen müsse. Der Reichskanzler werde sich auch keinen ihm nicht genehmen Ministerkollegen aufdrängen lassen, sondern lieber auf die Kabinettsbildung verzichten. Der Reichspräsident sei daher gebunden an den engen Kreis der bei der politischen Lage im Augenblick der Bildung der Reichsregierung für diese überhaupt in Frage kommenden Personen. Auch nach seiner Auffassung hängt es von der besonderen Konstellation ab, ob er einen bestimmten Parteiführer als Reichskanzler und genau bezeichnete Personen als Reichsminister nehmen müsse oder ob er die Freiheit der Wahl zwischen mehreren besitze. Falls mehrere geeignete und durch dieselbe Parlamentsmehrheit getragene Persönlichkeiten vorhanden seien, so werde dem Reichspräsidenten ein möglicherweise im Ergebnis sehr wichtiger Spielraum gegönnt sein. Mit ängstlicher Rücksichtnahme auf den Reichstag vermutet Stier-Somlo, daß der Reichspräsident hiervon vielleicht in den Fällen Gebrauch machen werde, in denen nicht Parlamentsmitglieder zu Ministern berufen werden sollen. Diese bereits im Jahre 1924 vertretene Ansicht wiederholt Stier-Somlo im Prinzip auch noch in seinem im Jahre 1931 veröffentlichten Aufsatz: „Die Reform des Reichsrats und die Problematik der rechtlichen Stellung des Reichspräsidenten." Er schreibt dort[17]), der Reichspräsident sei in seinem Er-

15) ebenda, S. 507.

16) Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 620 und 621.

17) S. 24.

nennungsrechte zwar politisch, aber nicht rechtlich beschränkt. In Anbetracht der inzwischen miterlebten zahlreichen Kabinettskrisen fügt Stier-Somlo gerade noch hinzu: Finde das vom Reichspräsidenten ernannte Kabinett kein Vertrauen, so müsse dieser solange ernennen und wieder abberufen, bis eine Regierung da sei, der die Mehrheit des die Volkssouveränität repräsentierenden Reichstags kein Mißtrauen mehr ausspreche. Mit ähnlichen Wendungen bekennt sich Schelcher[18]) zu derselben Auffassung. Er meint, daß der Reichspräsident in der Ernennung der Minister nicht frei, sondern, wenn auch nicht rechtlich, so doch tatsächlich beschränkt und angewiesen sei auf solche Personen, die der jeweilig herrschenden Reichstagsmehrheit genehm seien und auf dessen Vertrauen rechnen könnten. Schließlich stellt auch Koellreutter[19]) eine Abhängigkeit der Regierungsbildung von der Zusammensetzung des Parlaments fest und folgert daraus, daß die Regierungsbildung um so leichter sei, je klarer sich die Mehrheitsverhältnisse im Parlament abzeichneten; komplizierte und unübersichtliche Parteiverhältnisse im Parlament erschwerten aber sofort die Regierungsbildung oder machten sie gar unmöglich. Dem modernen Parlamentarismus mit einer Anzahl von Klassen- und Interessentenparteien bleibe nur das Koalitionssystem für die Regierungsbildung übrig; die Parteien, deren Ziele wenigstens weitgehend die gleichen seien, müßten sich zur Bildung der Regierung zusammentun.

Betrachtet man den Gang der früheren Regierungsbildungen in seinen typischen, sich mehrfach wiederholenden Erscheinungsformen, so kann es einigermaßen verständlich scheinen, daß die soeben behandelten Lehrmeinungen das besondere Bestreben zeigen, das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten in den Rahmen des Art. 54 RV einzupassen. Das unbändige Machtstreben der Reichstagsfraktionen und -parteien mußte mit der Zeit dazu führen, daß das Kabinettsernennungsrecht des Reichspräsidenten in seinem Wesen und Umfang unter der vorwiegenden Berücksichtigung der jeweiligen Gestaltung des Reichstags betrachtet wurde, zumal auch der Reichspräsident selbst bei den ersten Regierungsbildungen bis

18) a. a. O. S. 20 und 35.

19) Die politischen Parteien im modernen Staate, S. 73 ff.

zur Ernennung des 2. Kabinetts Wirth sich von den einseitigen Wünschen der Reichstagsfraktionen hat leiten lassen. Erst die Ernennung der nachfolgenden Regierung Cuno brachte eine entschiedene Haltung des Reichspräsidenten. Nicht zu verargen war es angesichts der neuartigen Verhältnisse, daß der Reichspräsident erstmalig bei der Ernennung der Regierung Scheidemann sich auf die formale Bestätigung der Entschließungen der stärksten Reichstagsparteien beschränkte. Mit dem durch das Versailler Friedensdiktat verursachten Rücktritt dieser ersten Regierung begann nun das anhaltende Paktieren der Reichstagsfraktionen untereinander und mit dem Reichspräsidenten. Erfolglose Verhandlungen des Reichspräsidenten mit den Fraktionsführern wie ebensolche mit den in Aussicht genommenen Ministern wechselten mit Fraktionssitzungen der voraussichtlichen Regierungsparteien ohne Anwesenheit des Präsidenten ab. Bei der nachfolgenden Regierung Bauer zeigt sich bereits die für spätere Regierungskrisen verhängnisvoll gewordene Tendenz, die einmal gefundene Grundlage der Regierung fortdauernd zu erweitern. Zwecks Verbreiterung der Regierungsgrundlage verhandelte das Kabinett mit der demokratischen Fraktion. Das Ergebnis war, daß die Parteien der sogenannten Weimarer Koalition, nämlich Sozialdemokratie, Demokratie und Zentrum, durch Parteiangehörige wieder sämtlich in der Regierung vertreten waren. Nach dem Rücktritt der Regierung Bauer aus Anlaß des Kapp-Putsches setzte sich die nächstfolgende Regierung Müller ebenfalls aus Ministern zusammen, die den genannten Verfassungsparteien angehörten. Eine Aenderung brachte die Wahl zum Reichstag im Juni 1920 zufolge des beträchtlichen Anwachsens der Deutschen Volkspartei und der unabhängigen sozialdemokratischen Partei. Hier zeigte sich zum ersten Male die Unzulänglichkeit der damals größtenteils vertretenen Auffassung, die Reichsregierung als bloßen Ausschuß des Reichstags wie insbesondere der stärksten Reichstagsparteien zu betrachten. Die entgegengesetzten Parteien konnten für ein neues Kabinett nur durch das Eingreifen des Reichspräsidenten gewonnen werden. Von selbst vermochten nämlich derart entfernte Parteien zu einer Koalition sich nicht zusammenzufinden. Wie sehr noch die Meinung vorherrschte, das vermutbare Vertrauen der Reichstagsmehrheit sei auch schon für die Ernennung der Reichsregierung maßgebend, verrät die vorsichtige und abwartende Haltung des Reichspräsi-

denten. Anstatt eine ihm geeignet erscheinende Persönlichkeit zum Reichskanzler zu ernennen und diese so zur Auswahl der vorzuschlagenden Minister auch nach außenhin zu legitimieren, beauftragte der Reichspräsident erfolglos nacheinander den Abgeordneten der Sozialdemokraten, Hermann Müller, sodann den Angehörigen der Deutschen Volkspartei Heinze und schließlich den Zentrumsabgeordneten Trimborn ohne Ernennung zum Reichskanzler, die Zusammenstellung eines Kabinetts zu versuchen. Erst zufolge der Erklärung des demokratischen Parteiführers Petersen, der Reichspräsident solle seine verfassungsmäßigen Rechte gebrauchen und einen Reichskanzler gemäß der Verfassung ernennen, der sich dann erklären müsse, ernannte der Reichspräsident den Zentrumsabgeordneten Fehrenbach zum Reichskanzler. Dieser bildete darauf auch sofort sein Kabinett aus Mitgliedern der Deutschen Volkspartei, des Zentrums, der Demokratischen Partei und mehreren dem Reichstag nicht angehörenden Fachministern. Da diese Regierung sich nicht wie früher auf eine Mehrheit im Reichstage stützen konnte, mußte es als sogenanntes Kabinett der Mitte, um zu seiner Amtsführung das Vertrauen des Reichstags zu besitzen, „eine vermittelnde Stellung mit dem Ziele der Versöhnung und des Ausgleichs auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet“ anstreben[20]). Nachdem das Kabinett Fehrenbach fast 11 Monate hindurch vermittelnd zwischen rechts und links im ausdrücklich erklärten Vertrauen des Reichstags gewirkt hatte, trat es nach dem unheilvollen Ausgang der Londoner Konferenz und nach der schroffen Absage Amerikas auf die vom Reichsaußenminister erbetene Hilfeleistung zurück, um der von Wirth inzwischen zusammengeschlossenen Weimarer Koalition zur Durchsetzung der Erfüllungspolitik Platz zu machen. Ohne Mitwirkung des Reichspräsidenten verhandelten die Fraktionen unter sich über die Zusammensetzung des neuen Kabinetts. Nach der Ernennung Wirths zum Reichskanzler und der Zusammenstellung einer vorläufigen Minderheitsregierung trachteten die Regierungsfraktionen wieder danach, die Grundlage der Regierung durch Hereinziehung weiterer Parteiminister von der Deutschen

---

20) Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung, S. 29.

Volkspartei bis zur unabhängigen sozialdemokratischen Partei zu verbreitern.

Zufolge der unglücklichen Entscheidung des Völkerbundsrats über Oberschlesien fühlte sich die Regierung in der Meinung, die politische Verantwortung einer solchen Situation nicht tragen zu können, plötzlich veranlaßt zurückzutreten. Den Grund des Regierungsrücktritts bildete wiederum, wie das vorangegangene Versailler Diktat, der Kapp-Putsch und das Londoner Ultimatum, ein elementares politisches Ereignis. Ueber die wahre Berechtigung der Reichsregierung, derartige von außen kommende schicksalsschwere Geschehnisse als Grund zur Demission zu nehmen, kann man vielleicht streiten. Nach meiner Meinung besteht in solchen Fällen für ein Kabinett keine auch nur entfernte staatsrechtliche Verpflichtung zurückzutreten. Denn wenn die Regierung im Amte verbliebe, so könnte darin nicht etwa eine stillschweigende Billigung der durch die Fremdstaaten diktierten Lasten und Verzichtsleistungen zum Ausdruck kommen. Vielleicht liegt den Rücktrittserklärungen von Reichskabinetten bei derartigen von ihnen selbst nicht aufzuhaltenden äußeren Tatsächlichkeiten etwa die irrtümliche Anwendung der Lehre von der Ministerverantwortlichkeit zugrunde, ebenso wie bei gemißbilligten Handlungen und Unterlassungen des übergeordneten Staatshaupts auch bei gemißbilligter Handlungsweise unabhängiger Mächte oder als unabhängig sich aufspielender Volksgruppen durch Demission ihre Mißbilligung dartun zu müssen. Daß die Regierung für diese von ihr nicht notwendig zu vertretenden Ereignisse die Verantwortung zu übernehmen habe, ist durch nichts begründet. Gerade in Zeiten der Not für Staat und Volk ist das Verbleiben der Regierung im Amte und das um so festere Zusammenhalten mit dem Reichspräsidenten, der ja durch das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung auf das Kabinett angewiesen ist, zur Abwendung drohender Nachwirkungen dringendes Gebot. Mir scheint, daß lediglich übertriebenes Verantwortungsbewußtsein vor dem Reichstag und übermäßige Besorgtheit vor einem etwaigen Mißtrauensbeschluß die jeweiligen Regierungen bei sich bietender Gelegenheit zum freiwilligen Rücktritt veranlaßt haben.

Nach einer ergebnislos verlaufenen Besprechung mit den Führern der größeren Reichstagsparteien ernannte der Reichspräsident widerum Wirth zum Reichskanzler des neuen Kabi-

netts. Aus Sozialdemokraten, Mitgliedern des Zentrums sowie einem demokratischen Fachminister stellte dieser sofort sein Kabinett zusammen, mit dem Vorbehalt, noch einen weiteren demokratischen Minister und eine bayrische Gruppe später in die Regierung einzubeziehen. Auf die auch hier wieder zutage getretene Unzulänglichkeit, die Reichsregierung unter der vorwiegenden Berücksichtigung des Reichstags und der in ihm vertretenen Parteien aufzubauen, weist nun Herrfahrdt in seiner trotz vieler Angriffe sehr beachtenswerten Schrift: „Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis" hin. In der richtigen Erkenntnis, daß die Reichsregierung weniger mit dem Reichstag als vielmehr mit den leistungsfähigen Volkskräften in Beziehung zu setzen sei, führt er in prägnanten Wendungen aus[21]): „Die Erfüllung der Reparationspflichten stellte nun außergewöhnliche finanzpolitische Anforderungen. Bei der hierzu erforderlichen Steuergesetzgebung stieß die Reichsregierung, die in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung stark nach Arbeitnehmergesichtspunkten orientiert war, auf der Rechten auf eine Opposition, der sie sich nicht gewachsen fühlte. Da die zur Erfüllung erforderlichen Werte vor allem aus der Industrie herausgeholt werden sollten, erschien es auf die Dauer unmöglich, das industrielle Unternehmertum, das seine Interessen wesentlich durch die Deutsche Volkspartei vertreten fühlte, von der positiven Mitarbeit an der Gesetzgebung auszuschließen. In der Theorie war die Forderung, daß das Kabinett von der jeweiligen Mehrheit des Parlaments gebildet werden müsse, gerade damit begründet worden, daß die Mehrheit als solche, lediglich weil zahlenmäßig stärker, am besten zum Regieren fähig sei, da man einerseits von der Minderheit erwarten könne, daß sie die Herrschaft der Mehrheit als innerlich berechtigt anerkenne und sich ihr freiwillig füge, andererseits aber, wenn sie widerstrebe, durch die Macht der Mehrheit gezwungen werden könne. Beide Erwartungen erwiesen sich jetzt als vergeblich. Weder fühlten sich die Unternehmer innerlich verpflichtet sich von einer Regierung, in der sie keine Stimme hatten, Lasten auferlegen zu lassen, noch konnte die Regierung sich stark genug fühlen, der Industrie, die sich in großen Zusammenschlüssen unter der Führung von Stinnes damals

21) ebenda S. 31 und 32.

zu einem selbständigen Machtfaktor entwickelt hatte, ihren Willen aufzuzwingen. Seitdem steht im Mittelpunkt aller Betrachtung über Koalitionsmöglichkeiten der Begriff der tragfähigen Mehrheit. Er besagt nicht etwas rein zahlenmäßig Erfaßbares. Nicht darin lag die Schwäche des Kabinetts Wirth, daß es über eine an Zahl geringe Mehrheit verfügte, sondern in der wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung der Volkskreise, die durch die Opposition vertreten waren. Die Forderung der tragfähigen Mehrheit verlangt, daß kein Teil des Volkes außerhalb der Regierung bleibt, der imstande wäre, durch außerparlamentarische Kampf- oder Druckmittel den Erfolg der Regierungsmaßnahmen zu stören. In der damaligen politischen Lage waren es vor allem zwei Kräftegruppen, auf deren Mitarbeit sich die Regierung angewiesen fühlte, das industrielle Unternehmertum und die gewerkschaftlich organisierte Arbeiterschaft. Die Forderung der „großen" Koalition war, daß Sozialdemokratie und Deutsche Volkspartei an der Koalitionsbildung teilnehmen müsse. Wirth, der die alte Koalition wesentlich gerade durch das Betonen des Gegensatzes gegen rechts begründet und zusammengehalten hatte, verlor, als er die Annäherung an die Deutsche Volkspartei ernstlich in die Hand nahm, die Grundlagen seiner Stellung bei der sozialdemokratischen Partei und sah sich am 14. XI. 1922 mit seinem Kabinett zum Rücktritt genötigt". Angesichts der wenig erfolgreichen Regierungsbildungen auf rein parlamentarischer Grundlage nahm der Reichspräsident nunmehr von vornherein davon Abstand, gemäß der früheren Uebung mit den Parteiführern über die Möglichkeiten der neuen Regierungsbildung ergebnislos zu verhandeln, um danach auf dem nächstliegendsten und bequemsten Wege durch Ernennung gerade hervortretender Parlamentarier zu Regierungsmitgliedern vorläufig ein mehr oder weniger arbeitsfähiges Kabinett zu bilden. Nach einer Besprechung der politischen Lage mit den Fraktionsführern ernannte der Reichspräsident, wie er angekündigt hatte, eine mit den wirtschaftlichen Vorgängen vertraute Persönlichkeit, Cuno, zum Reichskanzler, der damals weder Abgeordneter noch Mitglied einer Partei war. Als dieser zwecks Durchsetzung wirtschaftlicher Ziele eine Mehrheitsregierung zu bilden versuchte, glaubten die Reichstagsfraktionen, nunmehr ihre vermeintlichen Rechte auf Beteiligung an der Regierung geltend machen zu können, sodaß Cuno's Ver-

bleiben sehr in Frage gestellt wurde. Von allen Seiten mit Forderungen bedrängt, wandte sich Cuno mit seinem die internen Vorgänge bei der Regierungsbildung charakterisierenden Schreiben vom 18. XI. 1922 an den Reichspräsidenten: „. . . . Die hierfür erforderlichen Besprechungen mit den Führern der Parteien haben ergeben, daß einzelne Parteien nicht nur Anregungen und Wünsche, sondern Anträge und Ansprüche vorbringen, die die Zahl der einer Partei zu entnehmenden Kabinettsmitglieder, deren Person, deren Ressort, ja sogar die Frage betreffen, ob ein Mitglied des bisherigen Kabinetts ein anderes Ressort übernehmen soll. Damit entfallen die Voraussetzungen, unter denen ein zu sachlicher Arbeit geeignetes Kabinett gebildet werden kann. So wenig ich die Notwendigkeit verkenne, eine Zusammenarbeit zwischen Parlament und Kabinett auch durch dessen Zusammensetzung sicherzustellen, so sehr muß ich entschiedenes Gewicht darauf legen, daß die Auswahl der Mitglieder und Ressorts dem Ermessen desjengen überlassen bleiben, dem der Auftrag zur Bildung übertragen ist". Nach ebenfalls erfolglos gebliebenen Zwischenverhandlungen des Reichspräsidenten mit den Parteien bildete Cuno schließlich aus Parlamentariern und bewährten nichtparlamentarischen Fachleuten mittlerer politischer Einstellung ein überparteiliches Kabinett der bürgerlichen Arbeitsgemeinschaft, das nach seinem Zusammentritt sowie auch später im Januar 1923 anläßlich des Widerstandes gegen die Ruhrbesetzung die Billigungserklärungen der Deutschnationalen bis zu den Sozialdemokraten einschließlich entgegennehmen konnte. Neun Monate hindurch hielt sich die Regierung trotz schwerster außen- und innenpolitischer Störungen, durch französische Uebergriffe auf das Ruhrrevier, Wirtschaftskrieg, passiven Widerstand und Separationsgefahr in Rheinland und Pfalz. Die außergewöhnliche wirtschaftliche Lage wie die Bedrängnisse durch die Feindstaaten ließen jedoch den Gedanken aufkommen, daß in solchen unruhigen Zeiten nur eine auf die überwiegende Mehrheit des Reichstags gestützte Regierung zur Durchsetzung der äußersten Abhilfe-Maßnahmen imstande sein könne. Wegen des nun drohenden Mißtrauensbeschlusses des Reichstags trat das Kabinett Cuno zurück. Auf Grund voraufgegangener Koalitionsverhandlungen unter den Reichstagsparteien ohne Mitwirkung des Reichspräsidenten konnte dieser die ihm präsentierte neue Regierung Stresemann

sofort ernennen. So überraschend selbsttätig sich diese Regierung der Großen Koalition herausgestellt hatte, so überraschend schnell zeigte sich auch wegen der Uneinigkeit ihrer Mitglieder ihre Unfähigkeit zu entschiedener Haltung. An der Divergenz so verschiedenartiger Parteien wie der Deutschen Volkspartei und der Sozialdemokraten, die in dem Kabinett neben Zentrum und Demokraten mit vertreten waren, mußte dieses Kabinett zerbrechen. Auf die Unfähigkeit des Parlaments zur Aufstellung von Kabinetten weist gerade bei einer solchen Regierung auf der Grundlage der Großen Koalition schon der Umstand hin, daß die Koalitionsparteien sich im Wesentlichen auf die Frage der Aemterverteilung beschränkt und bei der Festlegung des Regierungsprogramms sich mit vieldeutigen Phrasen begnügt hatten. Bei allen wichtigeren praktischen Aufgaben mußten dann verständlicherweise die Auffassungen der parteigesinnten Regierungsmitglieder soweit auseinander gehen, daß eine Einigung unmöglich war[22]). Zufolge der innerhalb der Koalitionsparteien anhaltenden Differenzen, von denen die Meinungsverschiedenheiten wegen Ausdehnung der Ermächtigung der Reichsregierung auf die soziale Gesetzgebung besonders bekannt sind, erklärte Stresemann seinen Rücktritt und erneuerte nach seiner nochmaligen Ernennung zum Reichskanzler widerum auf der Grundlage der Großen Koalition das Kabinett unter Einbeziehung der Fachminister Luther (Finanzen), Koeth (Wirtschaft) und Graf Kanitz (Landwirtschaft). Wegen des angeblich ungleichen Vorgehens gegen Sachsen und Bayern kam es widerum zu Streitigkeiten mit den sozialdemokratischen Regierungsmitgliedern, die darauf aus dem Kabinett ausschieden. Als diese gegen das später von Stresemann begehrte Vertrauensvotum stimmten, verfiel dieses der Ablehnung durch die Mehrheit des Reichstages. Hierauf zog es Stresemann mit seinem Kabinett vor zurückzutreten, wenngleich er staatsrechtlich hierzu nicht verpflichtet war. Die auffallend kurze Dauer der beiden Kabinette Stresemann von insgesamt etwas über drei Monaten wie der Mangel an innerem Zusammenhalt legen es bereits deutlich nahe, die Bildung der Reichsregierung unter der vornehmlichen Berücksichtigung der jeweiligen Gestaltung des Reichstags als verfehlt zu beurteilen.

---

22) Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung, S. 34.

In Anbetracht der eben behandelten Entwicklungstatsachen muß es wegen der behaupteten Allgemeinheit geradezu als verkehrt betrachtet werden, wenn in der Jenenser Dissertation von Heller[23]) die Auffassung vertreten wird, daß die Regierungsführung eines Kabinetts um so zielbewußter sein könne, je breiter die Grundlage sei, auf die sich die Regierung stütze, sowie daß es sich bei den sogenannten überparteilichen Kabinetten der Persönlichkeiten mehr oder minder um eine Fiktion handle. Bei der summarischen Betrachtung der interfraktionellen Vorgänge bei den Regierungsbildungen kommt selbst Bredt[24]), wenn auch mit vorsichtiger Beschränkung zu dem Ergebnis, daß der Art. 53 RV „in Zeiten der Verwirrnis" nicht nur formelle, sondern auch materielle Bedeutung habe und der Reichspräsident den Reichskanzler tatsächlich selbst bestimmen und ernennen müsse; es bleibe ihm nichts anderes übrig, als nach eigenem Ermessen eine Person auszusuchen und mit der Kabinettsbildung zu betrauen, der er die Fähigkeit zum Erfolge zutraue. Im übrigen scheint er dem eigensüchtigen Vorgehen der Reichstagsparteien noch eine ziemliche Bedeutung für die Bewertung des präsidialen Ernennungsrechtes beimessen zu wollen. Er meint, es sei staatsrechtlich kaum zu sagen, welche Auffassung die richtige sei: ob das Kabinett eine Art Exekutivausschuß des Parlaments sei und als solcher nicht nur Generaldirektiven, sondern auch Anweisungen in Einzelheiten vom Parlament entgegennehme, oder ob das Kabinett ein selbständiger Faktor sei, der, wenngleich abhängig vom Vertrauen des Parlaments, doch in diesem Rahmen zunächst einmal einen eigenen Willen habe und ein eigenes Leben führe. Vorausgesetzter Gedanke dieser Erwägungen ist, daß die Rechtsnatur der Reichsregierung auch für die Bewertung des Ernennungsrechtes des Reichspräsidenten maßgebend sein muß. Wer noch die verfehlte Auffassung vertreten sollte, das Reichskabinett als bloßen Exekutivausschuß anzusehen, etwa als eine Art der nach der Verfassung vom Reichstag einzusetzenden Ausschüsse, müßte auch das in Art. 53 RV dem Reichspräsidenten allein zugewiesene Ernennungsrecht diesem absprechen und in der wirklich entscheidenden Ausübung dem Reichstag einräumen. Mit einem Unterton des Bedauerns

23) a. a. O. S. 49 und 50.

24) Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, S. 179—181

stellt Richard Schmidt[25]) fest, daß das Ausleseprinzip als Impuls für die Regierungsbildung tatsächlich außer Kraft gesetzt sei. Von niemandem unterdrückt, von niemandem gehemmt, habe es sich selbst totgelaufen; statt dessen beruhe das Kabinett so gut wie ausschließlich auf der Ernennung durch den Reichspräsidenten bei dem gleichzeitigen Zugeständnis des Reichstags, daß er nicht in der Lage sei, eine regierungsfähige Mehrheit zu erzeugen. So habe sich die Gewaltenteilung Schritt für Schritt der Ueberlieferung der vorrevolutionären Zeit wieder genähert.

Unter Verwendung des mehrdeutigen Begriffs „parlamentarische Regierung" nimmt selbst Preuß[26]) energisch gegen die verfehlte Methode der „parlamentarischen Regierungsbildung" Stellung, daß die verschiedenen Fraktionen erst miteinander durch eine Art von Kartellträgern über den Eintritt in eine Regierungskoalition, sei es mit oder ohne politisches Aktionsprogramm, unterhandelten und daß jede der für die Koalition kandidierenden Fraktionen etwa durch Mehrheitsbeschlüsse gewisse „Mindestforderungen" aufstellte. Die praktische Hauptsache sei hierbei doch nur die Verteilung der Ministerien, wobei die Ansprüche der einzelnen Fraktionen sich mehr auf ihre Kopfzahl oder ihre Unentbehrlichkeit für die erstrebte Koalition stützten als darauf, daß die für die betreffenden Ministerien besonders geeigneten Persönlichkeiten gerade ihr angehörten. „Da müssen dann wieder durch Verhandlungen zwischen den verschiedenen Fraktionen Ausgleiche nach dem Clearing-System gesucht werden; das gibt Gelegenheit, mancherlei Nebenrücksichten zur Geltung zu bringen usw." Damit könne man jedoch höchstens über politische Verlegenheiten des Augenblicks auf eine mehr oder minder kurze Frist hinwegkommen. „Parlamentarische Regierung" bedeute nicht, daß das Parlament oder seine Fraktionen in ihrer vielköpfigen Unverantwortlichkeit unmittelbar regierten, sondern daß eine Regierung klar verantwortlicher Persönlichkeiten bestehe, deren Stärke vor Ausland und Inland darin wurzele, daß sie die anerkannten Führer der im Parlament organisierten herrschenden öffentlichen Meinung ihres Volkes seien. Dem Reichspräsidenten gebühre die Initiative zur Bezeichnung des Mannes, der ihm

25) a. a O. S. 199 u. 200.

26) Staat, Recht und Freiheit, S. 444 und 445.

nach der politischen Lage als der berufene Führer der im Reichstag organisierten öffentlichen Meinung erscheine. Für die Bildung der Reichsregierung sei dann der Reichskanzler zuständig und verantwortlich. Gewiß bedürfe er der Mehrheit im Reichstage, die nach Lage der Dinge nur durch eine Koalition herzustellen sei. Die Richtigkeit dieser Auffassung findet Preuß durch die Wirklichkeit bestätigt. Er meint[27]), daß die Parteiregierungen die größte Anpassungsfähigkeit an die ungeheueren Erfordernisse der Zeit bewiesen und deshalb die beispiellose Belastungsprobe am besten überstanden hätten; dagegen seien die angeblich „über den Parteien stehenden" Regierungen sämtlich an ihrer Unfähigkeit, sich jenen Anforderungen gemäß umzustellen, zusammengebrochen. Welche überparteilichen Regierungen wegen mangelnder Anpassungsfähigkeit zusammengebrochen sein sollen, verrät Preuß leider nicht. Die einem überparteilichen Kabinett am nächsten stehenden Regierungen Cuno und Fehrenbach mit einer Dauer von nahezu neun und elf Monaten haben doch gerade eine weit größere Lebensfähigkeit und auch Vertrauenswürdigkeit gezeigt als die Regierungen der Weimarer Koalition Scheidemann und Müller von ungefähr vier und drei Monaten, die erste Regierung Wirth von über fünf Monaten und als die beiden Regierungen Stresemann auf Grund der großen Koalition von zusammen nur $3^1/_2$ Monaten Dauer. Als Preuß seine Ausführungen im Jahre 1926 veröffentlichte, wurde die Lebensfähigkeit der beiden Kabinette Cuno und Fehrenbach gerade erreicht von der ersten Regierung Luther, der erstmaligen Regierung der Rechten, und nur übertroffen von der zweiten Regierung Wirth, wenn man die Regierung Bauer in zwei einander folgende Kabinette gliedert. Das zweite Kabinett Wirth verdankte seine längere Amtsführung wohl auch nur dem Umstande, weil es sich nach dem Londoner Ultimatum für die Erfüllungspolitik einsetzte, in seinen ursprünglichsten Bestrebungen also gegen rechts gerichtet war und vom Zentrum ab sich auf die Linksparteien des Reichstags sogar bis auf die unabhängige sozialdemokratische Partei stützte, da diese sich ebenfalls für die Erfüllung der übernommenen Lasten einsetzte. Auch sind die Regierungen Cuno und Fehrenbach durchaus nicht etwa zusammengebrochen, sonderen haben freiwillig den

27) Staat, Recht und Freiheit, S. 442.

aus dem Reichstag hervordrängenden Koalitionsregierungen Wirth und Stresemann Platz gemacht. Daran ändern auch nichts die äußeren Anlässe, daß das Kabinett Cuno vor einem besonders von den Sozialdemokraten angestrebten Mißtrauensbeschluß sich zurückzog und das Kabinett Fehrenbach nach dem folgenschweren Londoner Abkommen und der nachherigen Zurückweisung der vom Reichsaußenminister erbetenen Vermittlung Amerikas zurücktrat. Der innere Grund blieb im ersteren Falle der im Reichstag zustandegekommene Zusammenschluß der Großen Koalition, im zweiten Fall die Wiedervereinigung der Weimarer Koalition unter der Führung Wirth's. Natürlich besaßen diese Koalitionen die Möglichkeit, durch einen Mißtrauensbeschluß die im Amt befindlichen Regierungen sogar zum Rücktritt zu zwingen. Wie ungerechtfertigt das Vordrängen der beiden Koalitionen war, stellte sich später auch heraus, insofern als die Kabinette Wirth wegen der gegen die Interessen der Rechtsparteien gerichteten einseitigen Maßnahmen zur Ermöglichung der Erfüllungspolitik dem hierdurch heraufbeschworenen Widerstand der von der Mitbestimmung Ausgeschlossenen nicht standhalten konnten und die Kabinette Stresemann an der Divergenz der in die Regierung einbezogenen Kräftegruppen zerbrechen mußten. Im Widerspruch zu der Auffassung Preuß' haben also gerade die überparteilichen Regierungen „die größte Anpassungsfähigkeit an die ungeheuren Erfordernisse der Zeit und deshalb die beispiellose Belastungsprobe am besten überstanden", wogegen die Koalitionsregierungen an ihrer Unfähigkeit, ihr Amt im Interesse des gesamten Volkes wie zur Aufrechterhaltung des gesamten Staates zu führen, zerbrochen sind. Der von Preuß aufgestellte Begriff der „parlamentarischen" Regierung bedeutet eine durch nichts, auch nicht durch das System der Weimarer Verfassung, begründete Verengung des präsidialen Ernennungsrechts. Der Reichspräsident ist keinesfalls etwa beschränkt, gerade den anerkannten Führer der im Reichstag organisierten öffentlichen Meinung zum Reichskanzler zu ernennen. Auch wenn man besser davon absieht, eine Führerpersönlichkeit nach der jeweiligen öffentlichen Meinung abzustellen, wird es wohl nicht immer praktisch möglich sein, einen solchen Führer für den Reichskanzlerposten zu berufen, sei es, daß dieser aus fraktionellen Beweggründen ablehnt oder daß durch ein verändertes Ergebnis der Reichstagswahlen

ein solcher sich noch nicht klar herausgestellt hat oder daß durch anhaltende Kabinettskrisen derartige Führerpersönlichkeiten gar schon verbraucht sind. Im übrigen ist bei unseren deutschen Verhältnissen eine einheitliche organisierte öffentliche Meinung im Reichstag wohl niemals vorhanden, wenn man nicht gerade diejenige der Weimarer Koalition allein gelten lassen will. Wahre Führerpersönlichkeiten werden sich dem schematisierten Partei- und Fraktionszwang auch nicht immer beugen wollen und werden schon deshalb im Parlament nicht so zahlreich vertreten sein. So wertvoll die warnenden Hinweise von Preuß auf die früher mehrfach geübte Methode der Regierungsbildung innerhalb der Fraktionen und die frühzeitige Betonung des selbständigen Ernennungsrechtes des Reichspräsidenten zu beurteilen sind, ebenso muß auch gegen die von ihm angedeutete Beschränkung der Ausübung dieses Rechts angekämpft werden, weil hierdurch die Möglichkeit der freien Ausübung dieses Rechts größtenteils wieder illusorisch würde. Eine weitere Beschränkung des Ernennungsrechtes des Reichspräsidenten würde es ebenfalls bedeuten, wenn der Reichskanzler bei dem Aufbau seines Kabinetts der Mehrheit im Reichstage bedürfte. Durch die umständliche Herstellung einer solchen Mehrheit auf dem Umwege über eine Koalition würden letzten Endes die Koalitionsparteien an dem Prozeß der Regierungsbildung dann doch wieder mitbestimmend teilnehmen.

Den Reichspräsidenten auf die Ernennung einer parlamentarischen Regierung etwa nach dem Vorbilde des in England verwirklichten klassischen Parlamentarismus zu beschränken, verträgt sich nicht mit unseren deutschen Verhältnissen. Gemäß der Parteisitte des dortigen Zweiparteiensystems, das durch das Aufkommen der Labour-party jetzt mehr oder minder gestört ist, muß nach dem Rücktritt eines Ministeriums der bisherige Premier-leader dem König empfehlen, nach dem anerkannten Leader der oppositionellen Partei zu senden und diesen mit der Bildung eines neuen Ministeriums zu betrauen. Ist die Person des anerkannten Leaders nicht genau bestimmt, so geht der Bestellung durch den englischen König sogar noch eine Versammlung der Leaders voraus, die dann den anerkannten Hauptleader als den künftigen Premier anerkennen. Dieser gilt in der Auswahl der Regierungsmitglieder nach der Parteisitte als frei. In Wirklichkeit wird er in seiner Wahl jedoch durch

Parteirücksichten bestimmt, da er angesehene Mitleader nicht übergehen darf. Dem englischen König steht es nunmehr gerade noch frei, die ihm vom Parteiführer vorgelegte Liste der ausgewählten Ministerkandidaten ganz oder teilweise zu verwerfen oder auch nur eine ihm unliebsame Person von derselben auszuschließen[28]).

Was in England Rechtens ist, braucht jedoch nicht hierzulande etwa als unverzichtbarer Bestandteil der festgelegten parlamentarischen Regierungsform ebenfalls zu gelten. Parlamentarische Regierungsführung ist von der Kabinettsernennung durch den Reichspräsidenten reinlich zu scheiden. Unsere geschriebene Verfassung trennt die Einflußmöglichkeiten der beiden vom Volk gewählten höchsten Reichsorgane auf die Reichsregierung durch zwei voneinander selbständige Verfassungsbestimmungen. Der Reichspräsident allein ernennt nach dem klaren Wortlaut des Art. 53 RV den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Reichsregierung. Ob der Reichstag mit der Amtsführung der von ihm unabhängig ernannten Reichsregierung einverstanden ist und er dieser sein Vertrauen entgegenbringen oder ihr durch ausdrücklichen Beschluß das Vertrauen entziehen will, bleibt ihm durch den folgenden Art. 54 RV anheimgestellt.

II.

Die Stellungnahme der neueren Rechtslehre zum Kabinettsernennungsrecht

unter der besonderen Berücksichtigung des freien pflichtmäßigen Ermessens des Reichspräsidenten.

Eine vermittelnde Stellung bei der Beurteilung der verfassungsrechtlichen Befugnis des Reichspräsidenten zur Ernennung des Reichskabinetts nimmt Anschütz[1]) ein. Er beginnt seine Ausführungen allerdings noch mit der vorsichtigen Einschränkung, daß der Reichspräsident in der Auswahl der zu

28) Hatschek, Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien - Irland, S. 110 u. 111.

1) Die Verfassung des Deutschen Reichs zu Art. 53, S. 271 ff.

ernennenden Personen formell frei, materiell aber durch Art. 54 RV gebunden sei, indem seine Ernennung sich nur auf solche richten dürfe, von denen bekannt oder den Umständen nach anzunehmen sei, der Reichstag werde ihnen sein Vertrauen nicht versagen. Im Anschluß hieran lehnt sich Anschütz aber sogleich an die von ihm wörtlich übernommene Meinung von Poetzsch-Heffter[2]) an: „Das Vorschlagsrecht des Reichskanzlers und das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten sollen nicht bloß formelle Befugnisse sein. Es widerspricht dem Geiste der Verfassung, wenn Reichskanzler und Reichsminister von der Reichstagsmehrheit oder gar nach dem Schlüssel der numerischen Stärke von den Fraktionen aus ihrer Mitte präsentiert werden". Anschütz kämpft sodann entschieden gegen die insbesondere bei Glum festgestellte Verwechslung von Faktum und Recht an und findet es ebenso abwegig, den „parlamentarischen Brauch" aus den Gepflogenheiten anderer parlamentarisch regierter Staaten auch für das deutsche Verfassungsrecht maßgebend sein zu lassen, daß nach dem Rücktritt eines Kabinetts der Führer der Opposition oder nach einer Neuwahl des Reichstags der Führer der stärksten Fraktion zum Reichskanzler ernannt werden müsse. Eine solche Aufforderung richtete im Hinblick auf den Parlamentarismus Englands der Führer der deutschnationalen Fraktion, Hergt, nach dem Rücktritt des zweiten Kabinetts Stresemann an den Reichspräsidenten. Ebert antwortete hierauf in folgender Weise: „In Erwiderung ihres Schreibens muß ich zunächst darauf aufmerksam machen, daß die Reichsverfassung die Berufung des Mannes, der die Reichsregierung bilden und leiten soll, meiner freien Entschließung überläßt. In Ausübung dieses mir verfassungsmäßig zustehenden Rechts habe ich bisher mit der Bildung einer neuen Regierung stets eine Persönlichkeit betraut, deren politische Stellung die meiste Aussicht auf eine schnelle Zusammenstellung eines arbeitsfähigen Kabinetts zu bieten schien; diesen Weg bin ich auch in der gegenwärtigen Krise gegangen". Wenn Anschütz ohne weitere Beschränkung hierzu bemerkt, die Staatspraxis des Deutschen Reichs wisse von dem gegenüber dem Reichspräsidenten geltend gemachten Grundsatz nichts, so scheint er das tatsächlich mehrfach geübte Vorgehen Eberts nicht besonders zu beachten. Der

2) Handkommentar der RV, zu Art. 53, S. 271.

erste Reichspräsident hat nämlich in der Tat nach den Wahlen zum ersten Reichstag vom Juni 1920 entsprechend den Uebungsregeln parlamentarisch regierter Länder zunächst den Führer der stärksten Partei, Hermann Müller (SPD.), sodann den der Opposition, Heinze (DVP.) mit der Kabinettsbildung beauftragt und, als auch dieser keinen Erfolg hatte, sich an den Zentrumsabgeordneten Trimborn und schließlich an Fehrenbach gewandt. In der Arbeit Wertheimer's[3]) wird diese Methode Ebert's während der siebzehn Tage höchster Regierungskrisis als mechanisches Vorgehen ohne irgendwelche eigenrechtliche Einflußnahme gekennzeichnet. Als nach dem Rücktritt des Kabinetts Stresemann die Schwierigkeiten, eine neue Regierung zustandezubringen, wieder erheblich zugenommen hatten und insbesondere die vom Reichspräsidenten nacheinander mit der Kabinettsbildung Beauftragten von Kardorff, Jarres und Albert, denen später noch Stegerwald und schließlich Marx im Auftrage nachfolgten, nichts ausrichteten, war es immerhin an der Zeit, die Frage nach der Anwendbarkeit des parlamentarischen Brauchs zur Diskussion zu stellen. Graf zu Dohna[4]) meint hierzu, daß theoretisch der Führer der Deutschnationalen schon ganz recht gehabt habe; übersehen habe er nur, daß die parlamentarische Uebungsregel hierzulande nicht der Brauch sein könne, weil darüber der Staat in die Brüche ginge. Gleichwohl hat die Aufforderung an den Reichspräsidenten doch den Erfolg gebracht, daß jener zum ersten Male zu seinem Amt seine Stellungnahme erklärt hat, der auch nach den Erkenntnissen der neueren Staatsrechtslehre vollauf beizupflichten ist. Weil Anschütz mit der herrschenden Lehre[5]) die Uebungsregeln des Parlamentarismus für das deutsche Staatshaupt als nicht verbindlich erkennt, kann es nach seinen weiteren Ausführungen mit der Weimarer Verfassung auch nicht im Widerspruch stehen, wenn der Reichspräsident den zurückgetretenen Reichskanzler wiederum mit der Kabinettsbildung betraut, auch wenn der Rücktritt durch eine Wahl- oder sonstige Niederlage der Parteikoalition, der der Zurückgetretene angehört, veranlaßt war. Aus der Ablehnung des parlamentarischen Brauchs muß sich dann aber auch die grundsätzliche Zulässigkeit des

3) a. a. O. S. 53.

4) a. a. O. S. 31.

5) so insbesondere auch Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. öff. R. 1925, S. 164; Pohl, a. a. O. S. 489.

auf völlig verschiedenen Beweggründen beruhenden Mißtrauensbeschlusses einer nicht einheitlichen, in sich nicht geschlossenen Opposition ergeben; denn von der Opposition wird ja nicht verlangt, daß gerade sie die neue Regierung übernehmen soll.

Wie eingangs bereits hervorgehoben, folgert Anschütz schließlich aus Art. 54 S. 1 RV, daß der Reichspräsident niemanden zum Reichskanzler und Minister ernennen dürfe, von dem anzunehmen sei, daß er das Vertrauen des Reichstags nicht besitze[6]). Ebenso wie bei Giese, Stier-Somlo und Thoma soll also auch nach seiner Ansicht der Reichspräsident seine Ernennungsbefugnis unter der ausdrücklichen Beobachtung des in Art. 54 RV vorgesehenen Vertrauenserfordernisses ausüben. Der Zweifel an der Berechtigung der ebenfalls von Anschütz ausgesprochenen Einschränkung des Ernennungsrechts wird um so beachtlicher, wenn man zusieht, zu welchen Hilfskonstruktionen sich die Vertreter dieser Auffassung gezwungen sehen. Da der Reichspräsident in der Auswahl der zu ernennenden Minister nicht auf die Reichstagsmitglieder beschränkt ist, er vielmehr mangels entgegenstehender Verfassungsbestimmungen auch außerparlamentarische Persönlichkeiten zu Ministern ernennen darf, deren Denkungsart und Leistungen man noch nicht mit Sicherheit beurteilen kann, wird es für den Reichspräsidenten ungewiß sein, ob ein zugleich aus nichtparlamentarischen Mitgliedern zusammengesetztes Kabinett tatsächlich im Vertrauen des Reichstags steht. Schon bei der Ernennung von Reichstagsabgeordneten zu Kabinettsmitgliedern kann es zweifelhaft sein, ob das Vertrauen zu ihnen auch bei einer Mehrheit des Reichstags zu finden ist. Um nun trotz aller dieser Zweifelsfragen den Reichspräsidenten bei der Handhabung seines Ernennungsrechts von vornherein an die Vertrauensvorschrift des Art. 54 S. 1 RV zu binden, nehmen die Anhänger dieser Auslegungsart zu der folgenden Konstruktion ihre Zuflucht. Das Vertrauen des Reichstags soll insoweit und solange vermutet werden, als nicht Tatsachen das Gegenteil beweisen[7]). Nach Giese[8]), Wolgast[9]) Rothen-

6) a. a. O. zu Art. 53/54, S. 271 und 276 ff.

7) Anschütz, a. a. O. S. 277 zu Art. 54.

8) Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 53, S. 149, Deutsches Staatsrecht, S. 147.

9) Die Kampfregierung, S. 19.

bücher[10]) u. a. ist das Vertrauen des Reichstags sogar solange als vorhanden zu vermuten, als es nicht durch einen ausdrücklichen Beschluß des Reichstags entzogen wird. Weil Vermutungen sich jedoch nur auf ungewisse Tatsachen begrifflich erstrecken können, soll schließlich nach Thoma[11]) das Vorhandensein des Vertrauens solange unterstellt, also auch fingiert werden, als der Reichstag es der Reichsregierung nicht durch ausdrücklichen Beschluß entzieht. Das argumentum e contrario von Art. 54 S. 2 RV, der Reichstag könne das Vertrauen nur entziehen, wenn es zuvor vorhanden gewesen sei, kommt einer argen Wortspielerei gleich und verliert vollends seinen Halt, wenn der Reichstag den Ausdruck „entziehen" vernünftigerweise beiseiteläßt und lediglich durch Mißtrauensbeschluß feststellt, daß die Regierung nicht das Vertrauen des Reichstags besitzt. Dessen ungeachtet soll nach der Auffassung namhafter Schriftsteller das Vertrauen also auch dann zu unterstellen sein, selbst wenn sogar durch offenkundige Tatsachen das Nichtvorhandensein des Vertrauens feststeht. Eine derartige Absonderlichkeit kann wohl kaum im Sinne der Weimarer Verfassung liegen.

Der Meinung von Anschütz, daß der Reichspräsident nur solche Persönlichkeiten zu Reichskanzlern oder Ministern ernennen dürfe, von denen anzunehmen sei, daß sie das Vertrauen des Reichstags besäßen, liegt immerhin der richtige Gedanke zugrunde, daß der Reichspräsident berechtigte Interessen des ebenfalls vom gesamten Volk gewählten Reichstages hinsichtlich der Zusammensetzung des Reichskabinetts nicht ohne Grund übergehen darf. Der Reichspräsident darf sein Recht zur Ernennung des Reichskabinetts nach freiem Ermessen insoweit gebrauchen, als dieses sich im Rahmen pflichtgemäßer Ueberlegung hält. Dazu gehört die zweckdienliche Mitberücksichtigung aller der für die Kabinettsbildung beachtenswerten Kräftegruppen, auf daß das neuernannte Kabinett durch die tatsächlichen Verhältnisse nicht von vornherein lahmgelegt wird. So haben ebenfalls beide Reichspräsidenten vor jeder neuen Kabinettsbildung mit den Führern der größeren Parteien die politische Lage besprochen und sich

10) a. a. O. S. 336.

11) Die rechtliche Ordnung usw. S. 507.

über die jeweiligen Strömungen im Reichstag wie im Volke selbst unterrichtet.

In diesem Sinne meint auch von Freytagh-Loringhoven[12]), daß der Reichspräsident zweifellos gehalten sei, einen bei Neuwahlen zutage getretenen Umschwung der Stimmung des Volkes zu berücksichtigen und nicht etwa einer Partei oder Parteiengruppe, von der die Wählerschaft sich sichtlich abgewandt habe, die Regierungsbildung zu übertragen und ihr so zu einer Bedeutung zu verhelfen, die ihr nicht zukomme. Umgekehrt würde es auch nicht dem Sinn des parlamentarischen Systems entsprechen, wenn er eine durch die Wahlen in den Vordergrund gerückte Partei künstlich der Regierung fernzuhalten versuchte, indem er nicht nur ihr den Auftrag zur Regierungsbildung nicht erteilte, sondern sich an solche Vertreter anderer Fraktionen wenden würde, von denen eine Verständigung mit dieser Partei nicht zu erwarten sei, oder indem er gar einen dahinzielenden Druck ausübe. Der Reichspräsident sei jedenfalls verpflichtet, sich dem in einer Neuwahl nach Auflösung des Reichstags verlautbarten Willen des Volkes zu beugen. Dies ergebe sich schon aus dem Verbot einer wiederholten Auflösung aus demselben Grunde. Der genannte Autor kommt im übrigen zu dem Ergebnis, daß es an festgezogenen Grenzen fehle und daß deshalb in jedem Einzelfall die persönliche Bedeutung des Trägers des Reichspräsidentenamtes entscheidend sein werde.

Was die eigentliche Feststellung des Vertrauens anlangt, so steht von Freytagh-Loringhoven auf dem Standpunkt, daß jede neue Regierung sich zunächst des Vertrauens des Reichstags vergewissern sollte, daß aber eine Präsumtion für das Vorhandensein des vom Reichstag nicht ausgesprochenen Vertrauens bis zum Mißtrauensvotum nicht bestehe. Zur Annahme des Vertrauens reiche die bloße Duldung der Regierung durch den Reichstag nicht aus; der Verzicht auf ein Mißtrauensvotum sei mit einem Vertrauensvotum nicht gleichbedeutend. Die praktisch geübte Methode, die Vertrauensfrage möglichst zu umgehen, erklärt der Autor mit der von den Reichstagsparteien angenommenen Unterstellung, daß die Erteilung eines Vertrauensvotums die Uebernahme einer Mitverantwortlichkeit bedeute. Um dies zu vermeiden, habe man statt des Vertrauens

12) Reichsverfassung und Staatspraxis, S. 259.

des Reichstags als Grundlage der Regierungstätigkeit sich mit der Annahme einer bloßen Duldung begnügt. Wie schon Richard Schmidt bei der Betrachtung des tatsächlich nicht mehr angewandten Ausleseprinzips, so kommt auch hier von Freytagh-Loringhoven[13]) zu der unausweichlichen, richtigen Schlußfolgerung, daß neben dem parlamentarischen System ein anderes sich Geltung verschafft hat, das sich dem konstitutionellen nähert: es ist dies die Regierung durch ein Kabinett, das vom Staatshaupt ernannt wird, das Vertrauen des Parlaments aber nicht immer besitzt, sondern von diesem nur geduldet wird.

Einen Schritt weiter als Anschütz geht Poetzsch-Heffter[14]). Er betont, daß in dem Ernennungsrechte des Präsidenten ein Gegengewicht gegen die Macht des Parlaments liegen solle; dieses dürfe daher nicht aus Sorge vor einem möglichen Mißtrauensvotum zu einem bloßen Schein herabgedrückt werden. In den politischen Erwägungen des Reichspräsidenten werde zwar der Gesichtspunkt im Vordergrunde stehen, daß die neue Regierung möglichst lange mit dem Reichstag in seiner gerade vorhandenen Zusammensetzung arbeiten könne. Eine staatsrechtliche Notwendigkeit, deshalb nur eine Regierung zu berufen, die bereits bei den Verhandlungen über die Regierungsumbildung von einer Parlamentsmehrheit gebilligt worden sei, bestehe nicht. Schon das politische Erfordernis, schnell eine Regierung zu bilden, könne dazu nötigen, die Vertrauensfrage zunächst in der Schwebe zu lassen. Die von Anschütz vertretene Auffassung, der Reichspräsident dürfe nur solche Personen zu Kabinettsmitgliedern ernennen, von denen bekannt oder den Umständen nach anzunehmen sei, daß der Reichstag ihnen sein Vertrauen nicht versagen werde, ist damit fallen gelassen. Nach Poetzsch-Heffter[15]) bedeutet die Vorschrift des Art. 54 S. 1 RV lediglich, daß der Reichskanzler und die Reichsminister zu ihrer Amtsführung das Vertrauen des Reichstags besitzen oder erwerben sollen. Wie seiner Meinung durchaus beizupflichten ist, reicht die Bedeutung der genannten Verfassungsbestimmung jedoch nicht soweit, daß eine ausdrückliche Vertrauenserklärung

13) Reichsverfassung und Staatspraxis, S. 237.
14) Handkommentar der RV, zu Art. 53, S. 260.
15) Handkommentar der RV, zu Art, 54, S. 262.

des Reichstags etwa die rechtliche Voraussetzung für die Amtsführung sei. Aus dem Zusammenhang von Satz 1 und Satz 2 ergebe sich vielmehr, daß im Rechtssinne nur das ausdrückliche Mißtrauensvotum zum Rücktritt zwingt. Die Vertrauensfrage könne also eine Zeitlang in der Schwebe bleiben. Nicht einmal dann sei die unbedingte verfassungsrechtliche Notwendigkeit zur Demission gegeben, wenn es nach dem Verhalten der Parteien offenkundig sei, daß bei einer Abstimmung keine Mehrheit für ein Vertrauensvotum oder umgekehrt eine Mehrheit für ein Mißtrauensvotum vorhanden sein würde.

Die Frage nach dem Vertrauenserfordernis läßt Poetzsch-Heffter selbst dahingestellt. Wie auf etwas entfernter Liegendes weist er nur auf die Verfassungslehre hin, nach der eine Reichsregierung das Vertrauen solange besitze, bis es ihr „entzogen" werde[16]). Ueblicherweise lasse sich zwar eine neue Regierung schon aus praktischen Gründen sobald wie möglich ein Vertrauensvotum ausstellen, ihre Amtsführung sei jedoch ohne ausdrückliches Vertrauensvotum möglich. Mit einem Hinweis auf die praktische Uebung hebt der Autor hervor, daß eine Partei, deren Stimmen zur Mehrheit erforderlich seien, zwar geneigt sein könne, der Regierung, in der sie nicht vertreten sei, also insbesondere einer Minderheitsregierung, stillschweigend das Vertrauen zu lassen und gegen ein Mißtrauensvotum zu stimmen, sich aber doch scheuen werde, der Regierung ihr Vertrauen ausdrücklich zu erklären. In einem solchen Falle könne die Ablehnung einer Mißtrauenserklärung die ausdrückliche Vertrauenserklärung ersetzen. Um sich nun nicht allzusehr an eigene Erklärungen zu binden, habe man in der Praxis den Ausweg gefunden, statt einer allgemeinen Vertrauenserklärung eine beschränkte Billigungserklärung abzugeben, wobei entweder zurückliegende Handlungen oder Absichten für die Zukunft oder abgegebene Erklärungen im Hinblick auf einen engeren oder weiteren Ausschnitt aus der Amtsführung gebilligt würden. In der richtigen Erkenntnis, daß jede Partei wie der Mensch überhaupt zu der mit der geringsten Verantwortlichkeit verbundenen Handlungsweise neigt, findet Poetzsch-Heffter, daß die Mehrheit, die eine ausdrückliche Vertrauenserklärung nicht abgeben will,

16) Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. öff. R. 1925, S 168-170.

nicht eine Mehrheit für eine ausdrückliche Mißtrauenserklärung zu sein braucht. In diesem Zusammenhang verneint er auch eine Verpflichtung zum Rücktritt der Reichsregierung, wenn die Reichstagsmehrheit es ablehnt, jener das Vertrauen ausdrücklich auszusprechen[17]). Derselben Auffassung schließt sich auch Anschütz[18]) an, der im einzelnen noch hinzufügt, daß die Regierung schon längst nicht in jedem gegen sie gerichteten Beschluß der Reichstagsmehrheit wie Ablehnung einer Reichstagsvorlage, Streichung eines Postens im Haushaltsplan usw. einen Mißtrauensbeschluß zu erblicken brauche, selbst dann nicht, wenn er tatsächlich ein gewisses Mißtrauen bekunde oder verrate[19]).

Welche rechtliche Bewertung dem von der Verfassung neugewählten Begriff „Vertrauen" beizumessen ist, mag fragwürdig erscheinen. Jedenfalls hat sich die Bedeutung des von Art. 54 RV geforderten Vertrauens im Laufe der Jahre sehr gewandelt, wie Poetzsch-Heffter mit dem Hinweis auf die verschiedensten Abstufungen von der vollen Vertrauenserklärung bis zur beschränkten Billigungserklärung bereits nahegelegt hat. Die Bedeutung. die der Ausdruck „Vertrauen" im täglichen Sprachgebrauch besitzt, konnte für das Verfassungsrecht und die Staatspraxis entgegen dem nicht unbedingt allein maßgeblichen Willen der Verfassungsgeber auf die Dauer nicht beibehalten werden. Kaufmann[20]) machte schon darauf aufmerksam, daß Vertrauen eine psychologische und keine juristische Kategorie ist; die diplomatischen Verhandlungen, die bei der Bildung der Regierung von Fraktion zu Fraktion geführt worden seien, bedeuteten eine Versicherung auf gegenseitige Duldung in der Macht und das Versprechen, das gegenseitige Mißtrauen bis zum nächsten Wahlkampf oder bis zur Kündigung des Vertrages nicht offen im Reichstage auszusprechen. Neuerdings findet ebenfalls Schiffer[21]), daß das von der Weimarer Verfassung nach dem Vorbilde anderer Verfassungen gebrauchte

17) so auch Thoma, Die rechtliche Ordnung usw. S. 507, und Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 54, S. 151.

18) a. a. O. zu Art. 54, S. 277.

19) so auch Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 54, S. 151.

20) a. a. O. S 209.

21) Sturm über Deutschland, S. 293.

Wort „Vertrauen“ schlecht am Platze sei. Denn die Zustimmung zur Uebernahme und Beibehaltung der Regierungsgewalt sei die Bekundung des Willens, nicht eines Gefühls des Vertrauens oder einer Ueberzeugung der Vertrauenswürdigkeit und könne auch bei ausgesprochenem Mißtrauen erfolgen, wenn etwa taktische Erwägungen dafür sprächen, eine an sich durchaus unerwünschte Regierung als das kleinere Uebel hinzunehmen. Giese[22]) hält das Vertrauen zweifellos dann für gesichert, wenn Abgeordnete der sogenannten Regierungsfraktionen die Aemter des Reichskanzlers und der Reichsminister bekleiden, bei Nichtabgeordneten dann, wenn feststeht, daß sie auf dem Boden des Koalitionsprogramms der Regierungsfraktionen stehen. Aber auch dann, wenn die gedachten Voraussetzungen bei den Regierungsmitgliedern noch nicht feststellbar gewesen sind, läßt er das Vertrauen vorläufig und bis auf weiteres vermuten. Mit Giese[23]) geht auch Thoma[24]) dahin einig, daß die Verfassung ein positives Vertrauensvotum des Reichstags nicht erfordere[25]). Nach der Auffassung des letzteren Verfassers besitze „juristisch gesprochen“ auch ein sogenanntes Minderheitskabinett das Vertrauen der Mehrheit, solange nämlich hinreichend große Gruppen der gemäßigten Opposition durch Stimmenthaltung oder durch Neinstimmen dafür sorgten, daß Mißtrauensanträge der entschiedenen Opposition abgelehnt würden. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß diese Versuche, das Vertrauenserfordernis mit der wirklich gehandhabten Verfassungspraxis in ein annehmbares Uebereinstimmungsverhältnis zu bringen, mehr oder weniger gekünstelt zu nennen sind. Von einem wirklichen Vertrauen der Reichstagsmehrheit, geschweige des Reichstags schlechthin, kann trotz aller konstruktiven Umdeutungsversuche in der Tat doch nicht immer die Rede sein. In sehr vielen Fällen bleibt es bei der bloßen Duldung des vom Staatsoberhaupt berufenen Reichskabinetts durch den Reichstag, wie dies bereits in der vorrevolutionären Zeit der Fall gewesen ist. Ein nicht feststellbares Vertrauen als bestehend einfach zu unterstellen, wird

---

22) Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 54, S. 151; Deutsches Staatsrecht, S. 147.

23) Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 53, S. 149.

24) Die rechtliche Ordnung usw. S. 507.

25) so auch Bühler, a. a. O. S. 84.

weder der tatsächlichen Staatspraxis und noch viel weniger der Verfassungsvorschrift des Art. 54 RV gerecht. Die Ansicht von Poetzsch-Heffter, daß die Vertrauensfrage nötigenfalls eben in der Schwebe bleibe, scheint mir deshalb am ehesten das Richtige zu treffen.

Zu Bedenken gibt jedoch seine weitere Lehrmeinung Anlaß, daß die Bildung wie die Erhaltung jeder Regierung abhängig von einem immer zu erneuernden Kompromiß zwischen den „Regierungsparteien" und ihren Vertrauensmännern werde[26]). Wenngleich es zur Bildung einer parlamentarischen Mehrheit, die die Regierung tragen soll, wohl in der Regel einer Koalition zwischen mehreren Parteien bedarf, so ist jedoch nicht die bereits zustandegekommene Koalition die rechtliche Voraussetzung für die Ernennung des Reichskabinetts. Wie gerade die mehrfachen Ernennungen von sogenannten „Minderheits-", „Geschäfts-" oder „Beamtenregierungen" gezeigt haben, ist es für den Reichspräsidenten nicht nur rechtlich, sondern in Anbetracht der mehrfachen Minderheitskabinette auch praktisch möglich, ohne eine feste parlamentarische Mehrheit wie ebenfalls ohne Rücksicht auf eine etwa geschlossene Koalition eine Regierung zu ernennen. Das freie, wenn auch pflichtmäßige Ermessen des Reichspräsidenten entscheidet allein über die Zusammensetzung des Reichskabinetts. Im Bereiche dieses pflichtmäßigen Ermessens mag für die Auswahl des Kanzlers allerdings die Erwägung im Vordergrunde stehen, eine Persönlichkeit zu finden, die durch ihre Eigenschaften und ihre Stellung im politischen Leben am meisten Aussicht bietet, in kurzer Zeit eine tragfähige Regierung um sich zu gruppieren[27]). In der pflichtmäßigen Handhabung seiner Ermessensfreiheit braucht der Reichspräsident aber nicht so weit zu gehen, daß er erst einen Kompromiß zwischen den „Regierungsparteien" abwartet, um mit Rücksicht auf das zutage kommende Ergebnis nachher jeweils seine Entschließungen zu treffen. Soll den schlimmen Auswüchsen des für die Organisierung der Volksmeinung sonst so notwendigen Parteiwesens entgegengetreten werden, so darf das Staatsoberhaupt die Ernennung des Kabinetts eben in keiner Weise von einem solchen Kompromiß

26) Handkommentar der RV, zu Art. 54, S. 209.

27) Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. öff. R. Nr. 125, 164.

in Abhängigkeit geraten lassen. Zu welchen Ergebnissen ein derartiges Abhängigkeitsverhältnis führt, gibt Poetzsch-Heffter[28]) selbst kund, wenn er mit treffenden Worten ausführt: „Wie die Regierungsbildung bei den zerrissenen Parteiverhältnissen Deutschlands zunächst einmal Partei- (Block-) bildung sein mußte, so war es auch das für die meisten deutschen Regierungskrisen Eigentümliche, daß sie Krisen des die regierungsfähige Partei ersetzenden Parteiblocks waren. Der als Regierungskrise bezeichnete Konflikt entstand meist nicht, weil etwa das Vertrauen der Regierungspartei (der Koalition) zu den Ministern erloschen war oder eine neue regierungsfähige Mehrheit außerhalb der Regierungspartei sich bereits gebildet hatte, sondern weil die die Partei ersetzende Blockbildung an innerem Halt verloren hatte. Die Regierung wurde bedroht, weil ein Koalitionsteil, vielleicht von einer außerhalb stehenden Parteigruppe stärker angezogen, seine Minister aus der Regierung zurücknehmen wollte". Bei der Betrachtung der tatsächlichen Vorgänge einer typischen Regierungsbildung erkennt Poetzsch-Heffter[29]) den Zusammenschluß einer regierungsfähigen Parteigruppe (Arbeitsgemeinschaft, Koalition, Block) als unerläßliche Voraussetzung der Kabinettsbildung und findet auch noch eine weitere Erschwerung dieses Vorganges darin, daß die zwischen den Parteien nötigen Verhandlungen sich nicht auf die Aufstellung eines gemeinschaftlichen Koalitionsprogramms beschränkten, sondern sich auf ein Aushandeln des Anteils an den Ministersitzen erstreckten. Wie der genannte Verfasser in richtiger Weise folgert, wurde damit bereits dem Rechte des Reichspräsidenten und Reichskanzlers, die Regierung zu bilden, vorgegriffen. Diesen sei dann oft nur übrig geblieben, die Verteilung der Ministersitze, die bereits mit der Benennung bestimmter Personen verbunden worden sei, als feststehendes Ergebnis und Bestandteil des notwendigen Koalitionsabkommens mit hinzunehmen. In Gegenüberstellung zu diesem verfassungswidrigen Vordrängen der Reichstagsparteien trifft Poetzsch-Heffter[30]) sodann die richtige Feststellung,

28) ebenda, S. 165.

29) Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. öff. R. 1925, S. 162 und 163.

30) Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb öff. R. 1925, S. 173.

daß es dem Wortlaute der Reichsverfassung entsprechen würde, wenn der vom Reichspräsidenten bereits ernannte Reichskanzler die Zusammensetzung der Regierung übernähme, nicht aber wenn der Reichspräsident in Anlehnung an das Verfahren in anderen Ländern mit parlamentarischem Regierungssystem zunächst einer Persönlichkeit nur den Auftrag zur Bildung der Regierung ohne Ernennung zum Reichskanzler erteilte.

In entschiedener Betonung der materiellrechtlichen Bedeutung des Kabinettsernennungsrechts stellt Pohl[31]) eine verfassungsrechtliche Pflicht des Reichspräsidenten zur Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse im Reichstage in Abrede. Nach seinen nicht zu beanstandenden Darlegungen ist der Reichspräsident rechtlich nicht darauf beschränkt, den Fraktionen gütlich zuzureden, ihnen Ratschläge zu geben und schließlich das hinzunehmen und zu sanktionieren, was sie hinter verschlossenen Türen beschlossen haben. Er könne nötigenfalls auch eine Regierung bilden, die dem Parlament nicht genehm sei und die mit einem Mißtrauensvotum des Reichstages zu rechnen habe. Er und nicht etwa die Mehrheitsparteien im Reichstage sollen die Regierung bilden. Denn diese sei von der Verfassung als ein selbständiges Organ der Exekutive gedacht, nicht als Vertrauensausschuß des Reichstags. Der Reichspräsident sei bei der Regierungsernennung auch nicht auf solche Personen beschränkt, von denen bekannt oder den Umständen nach anzunehmen sei, daß der Reichstag ihnen sein Vertrauen nicht versagen werde. Das Recht des Reichspräsidenten zur freien Auswahl des Reichskanzlers und zur Ernennung der vom Reichskanzler vorgeschlagenen Reichsminister soll verfassungsrechtlich also in keiner Weise eingeengt sein. Es steht staatsrechtlich sogar nichts im Wege, daß das Staatsoberhaupt den entlassenen Kanzler sofort wieder zum Reichskanzler ernenne. Der Reichspräsident sei sogar rechtlich in der Lage, zur Durchsetzung seines Willens gegen eine Reichstagsmehrheit zunächst eine Minderheits- und Kampfregierung zu ernennen, zu der dann ein aus Neuwahlen hervorgehender Reichstag Stellung zu nehmen habe. So könne zwischen Reichspräsident und Reichstag ein Zwist entstehen, dessen Lösung jeder dieser beiden Faktoren mit verfassungsrechtlichen Mitteln zu betreiben in der Lage sei: Jeder von

31) a. a. O. S. 487—489.

ihnen könne die Entscheidung des Volkes herbeiführen; der Reichstag in der Weise, daß er durch Zweidrittelmehrheitsbeschluß eine Abstimmung des Volkes auf Absetzung des Reichspräsidenten herbeiführt (Art. 43 Abs. 2 RV), der Reichspräsident in der Weise, daß er die Auflösung des Reichstags verfügt, wozu die Gegenzeichnung eines nur geschäftsführenden Reichskanzlers ausreiche.

Für die Bejahung des vom Reichspräsidenten nach freiem pflichtmäßigen Ermessen selbständig zu handhabenden Kabinettsernennungsrechts tritt ein größerer Teil von Schriftstellern ein. Um einige von ihnen nach der Reihenfolge der Erscheinungsjahrgänge ihrer Schriften herauszuheben, möge mit Finger[32]) begonnen werden. Dieser Staatsrechtslehrer hat bemerkenswerterweise schon im Jahre 1923 darauf hingewiesen, daß im Sinne der Reichsverfassung die Regierungsbildung von oben, vom Reichspräsidenten, auszugehen habe. Dieser habe die Männer der Regierung zu bestimmen, deren Aufgabe es sei, für ihr Programm eine Mehrheit im Parlament zu gewinnen. Die Reichstagsparteien hätten zu einem vom Präsidenten ernannten Kabinett samt dem von diesem entworfenen Programm lediglich Stellung zu nehmen. Auch abgesehen von der ausdrücklichen Verfassungsvorschrift des Art. 53 RV seien Parlamente zur Bestellung geeigneter Persönlichkeiten für ein Kabinett ganz untauglich. Müller-Meiningen[33]) setzt sich als erfahrener Parlamentarier nach einem kurzen Streifblick über das verantwortungslose Treiben der Parteien ebenfalls dafür ein, daß der Vorschlag des Reichskanzlers wie das Ernennungsrecht des Reichspräsidenten sich von dem Prinzip der tatsächlichen Parteiernennung oder des obligatorischen Parteivorschlags losmachen müsse; selbständig und in mutiger Selbstverantwortung sollten dann Reichspräsident und Reichskanzler — vielleicht in freier Fühlung mit den Parteien — die fähigen und tauglichen Männer ohne wesentliche Rücksicht auf die Parteischablone aussuchen und dann erst dem Reichstag präsentieren. Auch nach der Meinung Wuermeling's[34]) ist der Reichspräsident in der Auswahl der Minister gemäß Art. 53 RV durchaus frei und braucht die Reichsregierung

32) a. a. O. S. 311—313.

33) a. a. O. S. 62 und 63.

34) a. a. O. S. 371—380.

nicht immer der Mehrheit des Reichstags zu entnehmen. Nach der Verfassung sei es zwar nicht Aufgabe des Reichspräsidenten, ein persönliches Regiment zu führen, sondern den Willen des Volkes als seines Auftraggebers zu vollziehen. Glaube aber der Reichspräsident, in der Willensäußerung des Reichstags einen Widerspruch zum tatsächlichen Willen des Volkes zu sehen, so müsse er von seinem Kabinettsernennungsrecht auch gegen den Reichstag Gebrauch machen. Smend[35]) hält die Forderung des materiellen Kabinettsbildungsrechts ebenfalls für gerechtfertigt und meint sehr richtig, daß die Lehre von der Maßgeblichkeit der Koalitionsabrede nicht als juristische zu würdigen sei; offenbar würde auch kein Staatsgerichtshof den Reichspräsidenten wegen Verfassungsverletzung verurteilen, der auf einen ihm vom Reichstag entgegengebrachten Kabinettsbildungsvorschlag mit einer anderweiten Bildung antworten würde. Allerdings gebe es keinen Maßstab sachlicher Objektivität und Ueberparteilichkeit in politischen Dingen, in dem das Moment irgendwie bestimmter optimaler Integrationswirkung nicht mit enthalten wäre, d. h. hier die Abstellung auf die Gewinnung von Reichstag und Volk. Wie auch Smend hervorhebt, hat der Reichspräsident das Recht und die Pflicht, das Seinige für die Politik zu tun, die er selbst für sachlich richtig hält. Diese Aufgabe dürfe aber nicht begrifflich von der anderen unterschieden werden, zugleich Reichstag und Volk so sehr wie möglich für diese Politik zu gewinnen. Es sei gänzlich dem Ermessen des Reichspräsidenten überlassen, ob er dies Optimum an Integrationswirkung durch die bloße Akzeptierung eines ihm präsentierten Koalitionskabinetts, durch eine Dialektik schöpferischer Initiative und konkurrierender Kritik oder durch einen (mehr eigenrechtlichen) Bildungsakt mit einer gewissen plebiszitären Resonanz zu erreichen sucht. Eine solche Ermessensfreiheit sei nur begrenzt durch die Pflicht, alles für dies Ziel des Zusammengehens von Kabinett, Reichstag und Volksganzem zu tun. Unter Bezugnahme auf die Lehrmeinung von Poetzsch-Heffter äußert ferner Bühler[36]), daß der Reichspräsident nicht nur berechtigt, sondern angesichts der großen Schäden, die eine lange Regierungskrise mit sich bringe, geradezu verpflichtet sei, seinerseits die Initiative

35) a. a. O. S. 145—147.

36) a. a. O. S. 81 und 177.

bei der Regierungsbildung zu ergreifen, weil er nach der Verfassung die Verantwortung für das Vorhandensein einer aktionsfähigen Regierung habe. Er stellt ebenfalls fest, daß die Regierungsbildungen in den meisten Fällen seit 1919 sich nicht im Sinne der Verfassung vollzogen haben, daß nämlich der Reichspräsident sich nach freiem Ermessen unter den geeigneten Persönlichkeiten einen Reichskanzler aussuchen soll, der seinerseits wiederum entsprechend den von ihm bestimmten Richtlinien die übrigen Kabinettsmitglieder dem Reichspräsidenten vorschlägt. Die vom „Bund zur Erneuerung des Reichs" herausgegebene Schrift[37]) verficht in gleicher Weise den Standpunkt, daß der Reichspräsident notfalls auch einen Reichskanzler ernennen dürfe, für den er mit einer Zustimmung des Reichstags nicht rechnet. Schließlich betont auch Schiffer[38]), daß bei der Berufung des Reichskabinetts der Reichstag verfassungsrechtlich nichts mitzureden habe; die der Verfassung entsprechende Methode der Regierungsbildung sei vielmehr die, daß der Reichspräsident unter gewisser Miteinrechnung der äußeren Parlamentsverhältnisse den ihm geeignet erscheinenden Mann, dem er den Reichskanzlerposten übertragen will, selbst aussucht und daß der so Berufene dann die ihm geeigneten Männer wählt und dem Reichspräsidenten zur Ministerernennung vorschlägt. In seinem jüngst erschienenen Werk „Sturm über Deutschland[39])" verfällt jedoch Schiffer bei der Betrachtung der tatsächlichen Vorgänge in der Staatspraxis wiederum in die ältere Ansicht, daß die Reichsregierung nichts anderes sei als das von dem Willen des Reichstags abhängige, beauftragte Organ, dessen gesamte Amtsführung sich in Uebereinstimmung mit den Wünschen und mit den Absichten des Reichstages zu halten habe.

Eingehende Untersuchungen über die rechtliche Reichweite des Kabinettsernennungsrechts des Reichspräsidenten enthalten die Schriften von Wolgast. Das von ihm behandelte Kernproblem über die Kabinettsbildung liefern die Konfliktsmöglichkeiten zwischen Reichspräsident und Reichstag bei Ausübung der Ernennungsbefugnis. Seine Grundeinstellung geht ebenfalls dahin, daß nach der Verfassung der Reichs-

37) a. a. O. S. 42.

38) Das politische Parlament und die Regierung, S. 310.

39) S. 175 f.

präsident freie Hand habe, wen er zum Reichskanzler bestimmen wolle; er dürfe in Anbetracht einer möglicherweise sich noch gänzlich verändernden Stimmung des Reichstags auch ohne Bedenken den bisherigen Reichskanzler mit der Neubildung des Kabinetts beauftragen und dieser dem Präsidenten das ältere Kabinett wieder präsentieren[40]). Mit aller Entschiedenheit setzt sich Wolgast[41]) insbesondere für die aus Art. 54 RV sich ergebende Forderung ein, daß die Regierung nach einem Mißtrauensbeschluß des Reichstags bedingungslos zurücktreten müsse, ohne nachträglich durch Gegenzeichnung an einer vom Präsidenten verfügten Reichstagsauflösung noch mitwirken zu dürfen. Soweit dieser Ausspruch sich auf eine Regierung im Stadium zwischen erklärtem Mißtrauen, aber noch vor ihrer Beauftragung mit der Fortführung der Geschäfte bezieht, muß dies mangels einer dem Art. 59 Abs. 2 Preuß. Verf. entsprechenden Verfassungsvorschrift für richtig angesehen werden. Denn Art. 54 S. 1 RV muß zum mindesten für diesen Fall des zweifelsfrei festgestellten und feststehenden Mißtrauens des Reichstags zur exakten Rechtsanwendung gelangen. Wenn jedoch Wolgast an anderer Stelle[42]) die Auflösung des Reichstags auch durch eine geschäftsführende Regierung als unzulässig erachtet, vermag ich ihm hierin nicht zu folgen. Nach § 12 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und der Reichsminister vom 27. III. 1930 (RGBl. I, S. 96) kann der Reichspräsident, wenn er nach dem Rücktritt der Reichsregierung nicht gleichzeitig die Entlassung ausspricht, alle Reichsminister oder einzelne von ihnen mit der Fortführung der Geschäfte betrauen, bis die neue Regierung gebildet ist; entsprechendes gilt beim Rücktritt einzelner Reichsminister bis zur Ernennung ihrer Nachfolger. Was soll unter „Geschäften", mit deren Fortführung der Reichspräsident die Minister betraut, aber anderes verstanden werden, als eben alle zu ihrer ordentlichen Amtsführung gehörenden Regierungsgeschäfte? Die von Wolgast für seine verallgemeinerte Auffassung herangezogenen Argumente gehen an dieser Unterscheidung vorbei; als zutreffend vermag ich sie nur für eine noch nicht mit der Fortführung

40) Wolgast, Zum Deutschen Parlamentarismus, S. 119 f.

41) Die Kampfregierung, S. 26.

42) Zum deutschen Parlamentarismus, S. 107 f.

der Geschäfte betraute Demissionsregierung anzuerkennen. Mit Hilfe des apagogischen Beweises, einer Beweisart, die in der Rechtfertigung einer Behauptung durch die Aufzeigung der Falschheit des Gegenteils besteht, will er die Richtigkeit seiner Lehrmeinung nachweisen[43]). Bedenkenfrei kann ihm sehr wohl darin beigetreten werden, daß es Mittel gebe, um das Volk zum Schiedsrichter zwischen Reichsregierung und Reichstagsmehrheit anzurufen, daß insbesondere die Bestimmungen der Geschäftsordnung für den Reichstag (§§ 35, 36 Abs. 1, 54 und 71 GO.) es der Reichsregierung ermöglichten, einem drohenden Mißtrauensbeschluß durch rechtzeitige Auflösung des Reichstags noch zuvorzukommen. Daß der Reichspräsident ein durch Mißtrauensvotum ganz oder teilweise gestürztes Ministerium nicht im Amte belassen und auch nicht mit seiner Hilfe den Reichstag auflösen dürfe, sondern dies nur nach zuvor rechtzeitig besorgter Gegenzeichnung tun könne, meint ebenfalls Giese[44]). Dagegen vertreten Thoma[45]), Klinghoffer[46]) Feller[47]) und Bühler[48]) die gegenteilige Auffassung. Während Klinghoffer aus dem Mangel einer entgegenstehenden Verfassungsbestimmung auf die rechtliche Zulässigkeit einer nachträglichen Gegenzeichnung schließt, verweist Bühler auf das Prinzip der demokratischen Selbstkontrolle; es könne nicht gegen den Geist des Art. 54 RV, der die Verantwortung der Minister vor dem Reichstag festlegt, gehandelt sein, wenn diese etwas täten, was diese Verantwortung in der schärfsten Form durch Rechenschaftsablegung vor den Wählern zur Geltung bringe.

Um die Forderung des bedingungslosen Rücktritts einer durch Mißtrauensvotum gestürzten Regierung auch für Konfliktsfälle zu rechtfertigen, räumt Wolgast[49]) dem Reichspräsidenten die Befugnis ein, zu Kontrollzwecken ausnahmsweise gegen den Willen des Reichstags wie eines regierungsunfähigen oder

43) Wolgast, Zum deutschen Parlamentarismus, S. 99; Die Kampfregierung, S. 19 u. 20.

44) Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 53, S. 149.

45) Die rechtliche Ordnung usw. S. 506.

46) a. a. O. S. 245.

47) a. a. O. S. 57.

48) a. a. O. S. 84.

49) Die Kampfregierung, S. 23 und 4.

-unwilligen Kabinetts eine sogenannte Kampfregierung zu berufen. Praktische Bedeutung würde eine derartige Kampfregierung ferner auch dann gewinnen, wenn eine Reichsregierung wegen ungeklärter Mehrheitsverhältnisse im Reichstag nicht regierungsfähig wäre, seitens des Reichstags aber noch kein Mißtrauensvotum erhalten hätte. Durch Auflösung des Reichstags und Neuwahlen könnten so mit Hilfe einer Kampfregierung klarere Mehrheitsverhältnisse geschaffen werden, um auf ihrer Basis ein regierungsfähiges Kabinett zu erzielen. Nachdem das Reichsministergesetz in §§ 2 und 13 Abs. 2 nunmehr die Bestimmung getroffen hat, daß der neu ernannte Reichskanzler die vom Reichspräsidenten vollzogenen Ernennungsurkunden der neuen wie die Entlassungsurkunden der abtretenden Kabinettsmitglieder gegenzuzeichnen hat, erscheint der Ausnahmecharakter der Kampfregierung nicht mehr so bedeutungsvoll. Durch das Reichsministergesetz ist ja dem Reichspräsidenten unbestreitbar die Möglichkeit in die Hand gegeben, jede ihm nicht gefügige Regierung loszuwerden und eine neue Regierung zu ernennen. Die Gegenzeichnung der Ernennungs- und Entlassungsurkunden durch den alten Kanzler steht somit nicht mehr in Frage, sodaß seine etwaige Weigerung zur Gegenzeichnung überhaupt keine Wirkungen äußern kann. Daß der Reichspräsident schlechthin, notfalls also auch im Widerstreit mit beachtlichen Reichstagsparteien, eine Kampfregierung zu berufen in der Lage ist, ergibt schon ganz allgemein seine Ernennungsbefugnis, die er im Rahmen des freien, wenn auch pflichtmäßigen Ermessens auszuüben hat. Die von Wolgast[50]) angedeuteten Einschränkungen, daß eine Kampfregierung dann nicht gebildet werden dürfe, wenn eine oppositionelle Mehrheit zur Bildung eines regierungsfähigen Kabinetts imstande sei, sowie daß eine solche lebenswichtige materielle Entscheidungen nicht treffen dürfe, scheinen mir nicht bedenkenfrei zu sein. Denn einmal ist niemals eine Mehrheit, auch wenn sie ein Kabinett gestürzt hat, befugt, ein als regierungsfähig bezeichnetes Kabinett selbst zu bilden; dieses Recht gebührt allein dem Reichspräsidenten. Zweitens vermag ich keinen hinreichenden Grund zu erkennen, gewisse als lebenswichtig und materiell zu erachtende Regierungsaufgaben aus dem Bereich der dem Reichskabinett schlechthin übertragenen Staatsaufgaben aus mehr oder

50) Die Kampfregierung, S. 23 ff.

weniger gefühlsmäßigen Motiven auszuzirkeln. Ebensowenig wie eine klare Trennungslinie von normaler Regierung und sogenannter Kampfregierung jetzt noch gezogen werden kann, lassen sich die der Regierung übertragenen Obliegenheiten ohne Gefährdung der Staatserhaltung einengen. Schließlich erledigt nicht die Reichsregierung allein, sondern in Verbundenheit mit dem Reichspräsidenten die lebenswichtigen materiellen Regierungsentscheidungen. Der ebenfalls vom Volk unmittelbar gewählte Reichspräsident, dem deshalb schon ein besonderer Integrationswert zukommt, bietet durch seine Mitbestimmung ausreichende Garantie dafür, daß dem im Schrifttum so maßlos oft vorgeschobenen, jedoch meist irrationalen Volkswillen durch die aktive Regierungsarbeit kaum zuwidergehandelt werden kann.

So konstruktiv die Darlegungen Wolgast's vom mehr praktischen Standpunkt aus anmuten mögen, so verdienen sie doch reichliche Beachtung. Der weitere Gang der Kabinettsbildungen stellte den Reichspräsidenten vor neue Schwierigkeiten und lieferte damit auch der Rechtslehre neue Probleme für die Lösung von besonderen verfassungsrechtlichen Konflikts- und Kollisionstatbeständen. Nach dem Scheitern der Großen Koalition erteilte der Reichspräsident dem Abgeordneten von Kardorff im November 1923 den Auftrag, eine bürgerliche Regierung zu bilden; nach dessen Mißerfolg gab er den Auftrag einer noch weiter rechts stehenden Persönlichkeit, Jarres. Als auch dieser nach ebenfalls erfolglosen Bemühungen seinen Auftrag zurückgegeben hatte, beauftragte der Reichspräsident den Staatssekretär Albert mit der Zusammenstellung eines Kabinetts ohne parteipolitische Bindung. Da die Parteien sich durch diesen beschränkten Auftrag zu Unrecht übergangen fühlten, glaubten sie, ihre Beteiligung an der positiven Mitarbeit erst recht in einhelliger Stellungnahme ablehnen zu müssen. Nach einer weiteren, ebenfalls erfolglos gebliebenen Beauftragung des mehr nach rechts gerichteten Zentrumsabgeordneten Stegerwald erhielt schließlich Marx den Auftrag, ein Kabinett der Mitte zusammenzustellen. Nachdem dieser Anfang Dezember 1923 sein Kabinett gebildet hatte, löste der Reichspräsident zur Festigung der Regierungsarbeit im März 1924 den Reichstag auf und ernannte nach dessen Neuwahl nochmals das inzwischen freiwillig zurückgetretene Kabinett Marx in der alten Zusammensetzung. Das Anwachsen der Flügelparteien im neuen Reichs-

tag veranlaßte das Kabinett, eine verbreiterte Regierungsgrundlage auf der Basis einer „Volksgemeinschaft von Wels bis Westarp“ anzustreben. Da zufolge der schärferen Gegensätze der Randparteien trotz ernsthafter Bemühungen aber eine Einigung nicht erzielt werden konnte, löste der Reichspräsident im Oktober 1924 wiederum den Reichstag auf. Der darauf Stresemann erteilte Auftrag zur Regierungsbildung scheiterte an der ablehnenden Haltung des Zentrums. Gemäß parlamentarischem Brauch erging sodann an Marx der Auftrag, ein Kabinett auf der Grundlage der Großen Koalition zu bilden. Die unentschiedene Haltung der Parteien veranlaßte nunmehr den Reichspräsidenten, die Zusammenstellung des neuen Kabinetts auf einige Zeit zu vertagen. Als auch in der Zwischenzeit keine Klärung der Parlamentsverhältnisse eintrat und auch das Unternehmen, eine Regierung auf parlamentarischer Basis zusammenzubringen, ohne Erfolg geblieben war, gab Marx nach einem ebenfalls erfolglos gebliebenen Versuch, ein überparteiliches Kabinett zu bilden, seinen Auftrag zurück. Besprechungen mit den Parteiführern brachten endlich das Ergebnis, daß der Reichspräsident den damaligen Finanzminister Luther mit der Kabinettsbildung beauftragte. In der Dissertation Wertheimer's[51]) wird die Lage des Reichspräsidenten zutreffend dahin gekennzeichnet, daß dieser mit seinen Absichten an der Parlamentskonstellation gescheitert sei; der Reichspräsident habe zwar nach seinem Dafürhalten einen Reichskanzler ernennen, nicht aber zugleich erwirken können, daß diesem Reichskanzler die zu einer Regierung benötigten Männer sich zur Verfügung stellten. Dem nunmehr ernannten ersten Kabinett Luther, das annähernd 11 Monate hindurch regierte, gehörten bis zur Beschlußfassung über den Locarno-Vertrag drei deutschnationale Minister an. Nach ihrem von der Deutschnationalen Partei anläßlich des Locarno-Paktes verlangten Rücktritt richtete der Reichspräsident zunächst ohne Erfolg an Fehrenbach und darauf an den Reichsminister Koch das Ersuchen, auf der Grundlage der Großen Koalition mit den Parteien über den Aufbau eines neuen Kabinetts zu verhandeln. Zufolge der erklärten Weigerung der sozialdemokratischen Partei an der Mitarbeit gab auch Koch seinen Auftrag zurück. Hierauf brach der Reichspräsident seine Verhandlungen mit den Parteien über

51) a. a. O. S. 79 und 80.

die Regierungsbildung wiederum ab. Im Januar 1926 beauftragte er dann nochmals den Reichskanzler Luther mit der Zusammenstellung der neuen Regierung. Diese zweite Regierung Luther erhielt jedoch anläßlich des Streites um die Flaggenverordnung auf Antrag der Demokraten und Sozialdemokraten zum ersten Mal ein Mißtrauensvotum. Nach der sofortigen Rücktrittserklärung der Regierung ernannte der Reichspräsident den damaligen Justizminister Marx zum Reichskanzler, der die bisherige Minderheitsregierung der Mitte mit derselben Aemterbesetzung übernahm. Die Unzufriedenheit der von der Mitregierung ausgeschlossenen Parteien steigerte sich aber, zumal auch die angestrebte Verbreiterung der Regierungsgrundlage unterblieb, bis zu dem Grade, daß der dritten Regierung Marx von den Kommunisten, Sozialdemokraten, Deutschnationalen und Nationalsozialisten mit 249 gegen 171 Stimmen das Mißtrauen ausgesprochen wurde. Die darauf folgenden Besprechungen des Reichspräsidenten mit den Fraktionsführern brachten ebensowenig eine Klärung, wie auch ein inoffizieller Auftrag an Curtius, eine neue Regierung vorzubereiten, ohne Erfolg blieb. Angesichts dieser wenig aussichtsreichen Lage richtete nun von Hindenburg an den bisherigen Reichskanzler Marx sein bekanntes Schreiben vom 20. I. 1927, das wegen der Stellungnahme des Reichspräsidenten zu seinem Ernennungsrecht und der Beurteilung der Kabinettsaussichten wiedergegeben zu werden verdient: „Die außen- und innerpolitische Lage des Reiches erfordert eine arbeitsfähige und starke Regierung. Die Regierung wird am erfolgreichsten arbeiten können, wenn sie sich auf eine Mehrheit im Reichstag stützen kann. Die Bildung einer solchen Mehrheit unter Einschluß der Linken ist, zur Zeit wenigstens, nicht möglich; der Versuch zur Schaffung einer nur auf die mittleren Parteien gestützten Regierung ist gescheitert. Ich richte nunmehr an Sie, Herr Reichskanzler, das Ersuchen, die Bildung einer Regierung auf der Grundlage einer Mehrheit der bürgerlichen Parteien des Reichstages mit tunlichster Beschleunigung zu übernehmen. Ich appelliere gleichzeitig an die hierfür in Frage kommenden Fraktionen des Reichstags, persönliche Bedenken und Verschiedenheiten der Anschauungen im Interesse des Vaterlandes beiseitezustellen, sich zur Mitarbeit unter ihrer Führung zusammenzuschließen und sich hinter einer Regierung zu vereinigen, die entschlossen ist, nicht für und nicht gegen einzelne Parteien, sondern getreu der Ver-

fassung für das Wohl des Vaterlandes zu arbeiten. Diese neue Regierung soll, wenn ihr auch Vertreter der Linksparteien nicht angehören, dennoch die besondere Pflicht haben, in gleicher Weise wie andere Staatsnotwendigkeiten die berechtigten Interessen der breiten Arbeitermassen zu wahren und in dem Bestreben, dem gesamten deutschen Volke in all seinen Schichten zu dienen, die vor uns stehenden wichtigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben zu lösen." Das Vorgehen des Reichspräsidenten, das schon mehr „einem diplomatischen Nichtausnutzen seiner Kompetenzen" ähnlich sieht, indem er den Parteien seine Wünsche vorlegte und ihnen selbst deren Ausführung überließ, brachte den erstrebten Erfolg[52]). Waren seit dem Rücktritt der Regierung Stresemann die folgenden Reichskabinette nur Minderheitsregierungen, so gründete Marx sein viertes Kabinett wiederum auf eine parlamentarische Mehrheit, die sich vom Zentrum bis zu den Deutschnationalen erstreckte. Dieses neue Kabinett erhielt vom Reichstag ein Vertrauensvotum. Nachdem das Kabinett länger als sechzehn Monate hindurch regiert hatte, trat es nach dem Zusammentritt des im Mai 1928 neu gewählten Reichstags zurück. In Anbetracht der Zusammensetzung des neuen Reichstags ernannte der Reichspräsident den damaligen Vorsitzenden der sozialdemokratischen Fraktion Müller-Franken zum Reichskanzler, der sein Kabinett anfangs auf der Großen Koalition aufzubauen gedachte. Erst durch eine Aeußerung des als Fachminister weiterhin in Aussicht genommenen Reichsaußenministers Stresemann, er selbst werde einem überparteilichen Arbeitskabinett seine Mitwirkung nicht versagen, eine solche Kabinettsbildung entspreche auch dem Geiste der Reichsverfassung, die nur die persönliche Verantwortlichkeit der Reichsminister, aber nicht die Verantwortung der Fraktionen kenne, sah sich der Reichskanzler veranlaßt, sein „Kabinett der Köpfe auf der Basis der Großen Koalition" ohne koalitionsmäßige Bindung zu errichten. Ein von den Sozialdemokraten eingebrachter Mißtrauensbeschluß wegen geringfügiger Meinungsverschiedenheiten in der Frage der Arbeitslosenversicherung brachte die Regierung, die sich eindreiviertel Jahre hindurch bewährt hatte, zum Fall. Die Erfahrungen mit diesem Kabinett legten es dem Reichspräsidenten nahe, dem mit dem Reichskanzleramt betrauten Reichstags-

52) vgl. Wertheimer, a. a. O. S. 90 ff.

abgeordneten Brüning zugleich die Weisung zu geben, die künftige Reichsregierung wiederum ohne koalitionsmäßige Bindung zusammenzusetzen. Dieses Kabinett konnte sogar auf eine mehr als zweijährige Regierungszeit zurückblicken, als es bei dem energischen Zusammenschluß der streng nationalen Kräfte des Volkes von der Regierung von Papen Ende Mai 1932 abgelöst wurde.

Mit den durch diesen Abschnitt gebotenen Erkenntnissen über die internen Zusammenhänge der Vorgänge seit dem Sturz der Kabinette Stresemann beschäftigt sich vornehmlich die Schrift Herrfahrdt's: „Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis". Das unerwartet schnelle Versagen der beiden Regierungen Stresemann auf der Basis der Großen Koalition weist Herrfahrdt[53]) auf die wichtige Feststellung, daß die Aussichten auf eine Koalition um so geringer werden, je mehr verschiedene Kräfte sie umschließen soll. Wichtiger als die Stützung der Regierung durch eine begrenzte Gruppe fest zusammengeschlossener Parteien erscheine heute die Führung der Regierung nach möglichst vielen Seiten. Die Kabinettsbildung könne nicht mehr auf dem mechanischen Wege der Stimmenmehrheit gelöst werden, sondern verlange eine Bewertung unmeßbarer Kräfte, wie sie eben nur durch die persönliche Willensentscheidung eines Einzelnen möglich sei. Die Versuche des Reichspräsidenten, trotz dieser Erfahrungen die Große Koalition wiederherzustellen, erklärt Herrfahrdt aus dem Bestreben des Reichspräsidenten, sich und die Reichsregierung vor dem Verdacht zu schützen, daß sie sich der Möglichkeit der Kabinettsbildung auf parlamentarischer Mehrheitsgrundlage entzögen. Mit einem Hinweis auf die Ernennung des der Landwirtschaft nahestehenden Grafen Kanitz zum Ernährungsminister und das vergebliche Streben des Reichskanzlers Marx nach der „Regierung der Volksgemeinschaft" zeigt er auf die bestehende Tendenz, auch bei Unmöglichkeit einer Koalition von den Deutschnationalen bis zu den Sozialdemokraten keine der drei großen wirtschaftlichen Kräftegruppen in dauernde Oppositionen zu drängen. Da unsere deutschen Parteiverhältnisse es unmöglich machten, die Basis der Regierung auf alle wesentlichen Volksteile unmittelbar auszudehnen, so sei

53) Die Kabinettsbildung, S. 35 ff.

das Minderheitskabinett der Mitte zum Normaltypus der Regierung geworden. Nicht mehr die Beherrschung einer Minderheit durch eine Mehrheit, sondern die Erfassung möglichst weiter Kreise des Volkes durch eine unparteiische Führung erscheine damit als Grundlage der Staatsgewalt. Mit einem Rückblick auf die Kabinette Wirth und Stresemann gelangt Herrfahrdt[54]) umgekehrt zu dem zutreffenden Ergebnis, daß die wesentlich durch Parteiverhandlungen zustandegekommenen Regierungen sich meist nach kurzer Zeit als verfehlt herausgestellt haben, nämlich entweder als nicht tragfähig (Regierungen Wirth), weil wichtige Volkskräfte in eine gefährliche Opposition drängend, oder als nicht haltbar (Stresemann's Kabinette der Großen Koalition), weil Parteien umfassend, deren künstliche Verbindung bei der ersten Belastungsprobe zerbrechen mußte. Je weniger ein Kabinett darauf angewiesen sei, dem Ehrgeiz und den materiellen Interessen zahlreicher Parteien bei der Aemterbesetzung entgegenkommen zu müssen, um so mehr bleibe auch für den Reichspräsidenten Raum, jeweils geeignete Persönlichkeiten für die Ministerämter zu ernennen. Die größte Bedeutung komme auch dem Gedanken der Ueberparteilichkeit der nicht von einer bestimmten Parlamentsmehrheit abhängigen Regierung zu, sofern man Ueberparteilichkeit jedoch nicht als Standpunktlosigkeit, sondern als Fähigkeit zu selbständiger Führung und schiedsrichterlicher Stellung zu den verschiedensten Volksteilen auffaßt. Daß ein Gewohnheitsrecht bei der Kabinettsbildung sich noch nicht entwickelt hat, ersieht Herrfahrdt[55]), abgesehen von dem Wechsel der angewandten Methoden mit Recht daraus, daß die praktischen Maßnahmen des Reichspräsidenten bisher lediglich von politischen Zweckmäßigkeitserwägungen, nicht aber von dem Bewußtsein einer Berechtigung oder Verpflichtung getragen worden sind.

Die selbständige Entscheidung des Reichspräsidenten bei der Ernennung des Reichskabinetts erkennt Herrfahrdt[56]) infolge der Abhängigkeit der Reichsregierung vom Vertrauen des Reichstags als unvermeidliche Quelle von Krisen, unter denen er eine mildere und eine ernstere Form unterscheidet.

---

54) Die Kabinettsbildung, S. 48/49.

55) Die Kabinettsbildung, S. 46.

56) ebenda, S. 49 ff.

Der mildere, geradezu typisch gewordene Fall trete dann ein, wenn sich im Parlament überhaupt keine klaren Mehrheitsverhältnisse ergäben und die Regierungsbildung daher nur durch die Initiative des Reichspräsidenten möglich sei. Der ernstere Fall liege vor, wenn sich eine Parlamentsmehrheit zur Kabinettsbildung anbiete, der Reichspräsident sie aber in der Voraussicht ablehne, weil die nur nach parteitaktischen Gesichtspunkten geschlossene Koalition in der praktischen Arbeit alsbald zerbrechen werde oder weil von der Koalition eine einseitige Interessenpolitik zu erwarten sei. Unbedeutende Anlässe könnten daher zu einem Mißtrauensvotum führen; so z. B. wenn die Parteien dadurch die Ablehnung gewisser Regierungsmaßnahmen ihren Wählern zeigen wollten, ohne daß sie aber selbst ernstlich an bessere Möglichkeiten der Regierungsführung glaubten. In der Praxis habe der Rücktritt einer Regierung deshalb auch zur Folge gehabt, daß meist nach längeren ergebnislosen Koalitionsverhandlungen die alte Regierung mit geringfügigen Aenderungen wiedergekehrt und jedenfalls kein irgendwie im Sinne der Mißtrauensmehrheit liegender Kurswechsel eingetreten sei.

Angesichts derartiger Unzulänglichkeiten und innerer Widersprüche meint Herrfahrdt[57]), daß auf das Vertrauenserfordernis des Reichstags solange verzichtet werden müsse, als seine Erfüllung an der Uneinigkeit des Reichstags scheitere. Es habe deshalb auch gar keinen Sinn, wenn der Reichspräsident, nur um pro forma seiner Pflicht zu genügen, das Kabinett nach einem Mißtrauensvotum entlasse und ein anderes ähnlicher Art, das alsbald wieder ein Mißtrauensvotum erhalte, oder daß er gar das bisherige Kabinett wiederernenne. Herrfahrdt stellt nun die allerseits bekämpfte Forderung auf, daß der Reichspräsident zwecks ordnungsmäßiger Weiterführung der Staatsgeschäfte das Kabinett trotz des Mißtrauensvotums vorläufig im Amte belasse, bis irgendwie eine Aenderung der Verhältnisse eintrete. In ähnlichem Sinne meint auch Carl Schmitt[58]), die in Art 54 RV begründete Pflicht zum Rücktritt bestehe nach einem Mißtrauensbeschluß zwar grundsätzlich, nur müßte bei einer vom Reichspräsidenten angeordneten Reichstagsauflösung zuvor die Entscheidung des Volkes über die Zu-

57) Die Regierungsbildung, S. 52 ff.

58) Verfassungslehre, S. 359.

sammensetzung des Reichstags abgewartet werden; die Pflicht zum Rücktritt der Reichsregierung komme dann zur Entstehung, wenn die Neuwahl keine Mehrheit für die Regierung ergebe und der neue Reichstag dieser sein Vertrauen entzieht. Gegenüber der These Redslob's, daß jede Krisis durch Auflösung des Reichstags ihre Lösung finde, bemerkt er zutreffend, die Wiederkehr einer auf einseitige Interessenpolitik ausgehenden Reichstagsmehrheit bei den Neuwahlen bringe keine Entscheidung des Volkes, sondern bestätige nur die für den Reichspräsidenten an sich belanglose Tatsache, daß ein Teil des Volkes zahlenmäßig stärker sei als der andere; dies ändere nichts an der Pflicht des Reichspräsidenten, gegenüber dieser Mehrheit Staat und Gesamtvolk zu vertreten. Trotz des Mißtrauensvotums bestehe das vom Reichspräsidenten noch nicht entlassene Kabinett formell zu Recht weiter. Komme es zu einem Verfahren gegen den Reichspräsidenten vor dem Staatsgerichtshof, so ergebe sich einerseits die Berechtigung des Reichspräsidenten, das Kabinett nach seinem ordnungsmäßigen Dafürhalten zusammenzusetzen, andererseits aber auch das Recht des Reichstags, einem gemißbilligten Kabinett das Vertrauen zu versagen. Der Staatsgerichtshof stehe dann vor der Frage, ob den Reichspräsidenten die Schuld an diesem Zustand treffe. Der Reichspräsident habe jedenfalls die Rechtspflicht, das Kabinett so zusammenzustellen, wie es nach seiner Ueberzeugung das Staatswohl fordere. Ein solches Vorgehen entspreche auch seinem nach Art. 42 RV geleisteten Eide, seine Kraft „dem Wohle des deutschen Volkes" zu widmen und „Gerechtigkeit gegen jedermann" zu üben.

Aus den Erfahrungen der Staatspraxis leitet schließlich Herrfahrdt[59]) zur Auslegung von Zweifelsfragen die drei Sätze her: 1. Der Anspruch einer Reichstagsmehrheit, das Kabinett aus seiner Mitte zu stellen, ist bedingt durch den Willen und die Fähigkeit dieser Mehrheit, Vertretung des ganzen Volkes zu sein und die von der Minderheit repräsentierten Volkskräfte nicht in Gegensatz zur Staatsordnung zu drängen. 2. Der Entscheidung des Reichspräsidenten muß es vorbehalten bleiben, ob und welche Mehrheit eine geeignete Grundlage für die Regierung bietet. 3. Der Reichspräsident darf das Kabinett gegenüber einem Mißtrauensvotum solange

59) Die Kabinettsbildung, S. 58.

im Amte belassen, bis die Bildung eines neuen regierungsfähigen Kabinetts sichergestellt ist.

Die Auffassung Herrfahrdt's, daß der Reichspräsident ein Kabinett nach einem Mißtrauensbeschluß noch im Amte belassen dürfe, bis die Bildung eines neuen regierungsfähigen Kabinetts sichergestellt sei, hat durchweg entschiedene Ablehnung erfahren. So erachtet Anschütz[60]) derartige Unterscheidungen mitsamt ihren Verklausulierungen, daß der Reichspräsident eine Regierung trotz ausgesprochenen Mißtrauens des Reichstags im Amte zu halten befugt sei, weil ihm die hinter dem Mißtrauensbeschluß stehende Mehrheit nicht gefalle, schlechthin als rechtswidrig. Wie im Schriftum in Uebereinstimmung mit Anschütz allgemein anerkannt wird, ist die Pflicht der von dem Mißtrauensbeschluß betroffenen Minister zur Einreichung und die des Reichspräsidenten zur Bewilligung des Entlassungsgesuches vielmehr unbedingt und insbesondere unbefristet. Den Verpflichteten ist es nicht überlassen, etwa noch zu prüfen, ob die Reichstagsmehrheit, die den Mißtrauensbeschluß gefaßt hat, den Willen und die Fähigkeit besitzt, Vertretung des ganzen Volkes zu sein und die von der Minderheit repräsentierten Volkskräfte nicht in Gegensatz zur Staatsordnung zu drängen. Die Herrfahrdt'sche Lehre erkennt auch Thoma[61]) in flagrantem Widerspruch zu Sinn und Wortlaut des Art. 54 RV. In beachtlicher Würdigung der überaus schwierigen Situationen, in denen sich beide Reichspräsidenten bei Schaffung einer gefestigten Reichsregierung schon mehrfach befunden haben, pflichtet er jedoch den übrigen, im ganzen durchaus einwandfreien Erkenntnissen Herrfahrdt's bei. Auch Thoma kommt zu dem richtigen Ergebnis, daß die Befugnisse des Reichspräsidenten nach Art. 53, 25 und 48 RV auf die Dauer nur helfen, wenn die Neuwahlen aus der Notlage in der Tat herausführen, nicht aber, wenn sie sie bestätigen. Wie bereits Carl Schmitt[62]) hervorgehoben hat, liege ein Fehler der Weimarer Verfassung darin begründet, daß sie jedem Mißtrauensvotum die Kraft der Abberufung der Regierung beilege, auch demjenigen, dessen Mehrheit sich aus völlig heterogenen, unter

60) a. a. O. zu Art. 54, S. 278 n. 279.

61) Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, S. 509 und 511.

62) Verfassungslehre, S. 345.

sich verfeindeten und aus gegensätzlichen Motiven dafür stimmenden Gruppen zusammensetzt. Angesichts des klaren Wortlauts des Art. 54 RV in seiner gegenwärtigen Fassung vermag aber auch Thoma dem Umdeutungsversuch Herrfahrdt's ebensowenig beizutreten wie Wolgast, Smend, Rothenbücher, Glum u. a. Wenn von den genannten Autoren Wolgast[63]) gegen die Auffassung Herrfahrdt's und Schmitt's hauptsächlich einwendet, daß die von jenen als selbstverständlich unterstellten Gesetze des parlamentarischen Brauchs in Deutschland kein zwingendes Recht seien und die Opposition daher auch nicht die Regierung zu übernehmen brauche, so treffen diese Hinweise aber nicht derartige Situationen, in denen der Reichspräsident bei völlig zerrissener Parlamentslage und hartnäckiger Weigerung der zu einem Kabinett benötigten Persönlichkeiten sich selbst außerstande sieht, überhaupt ein auf Zeit haltbares Reichskabinett zu errichten. Als solche Fälle nach dem Rücktritt der zweiten Regierung Marx und der ersten Regierung Luther tatsächlich in Erscheinung traten, hat der Reichspräsident auch nichts anderes tun können, als nach dem Scheitern mehrfacher Versuche, durch Beauftragung mehrerer Persönlichkeiten zur Regierungsbildung nacheinander, durch Begrenzung dieser Aufträge sowie durch Verhandlungen mit Partei- und Fraktionsführern zu einem Ziele zu gelangen, die weiteren Bemühungen um das Zustandekommen eines Kabinetts einfach auf einige Wochen zu vertagen und bessere Verhältnisse abzuwarten. Wenn also Herrfahrdt von einer Verfassungslücke, von einer milderen und einer ernsteren Krisenform spricht, so hat dies nichts mit einer nur gesuchten, lediglich theoretischen Konstruktion zu tun. So berechtigt die Ablehnung der Herrfahrdt'schen These, der Reichspräsident dürfe ein Kabinett auch nach einem Mißtrauensbeschluß bis zum Eintritt besserer Parlamentsverhältnisse im Amte belassen, wegen des Verstoßes gegen das geltende Verfassungsrecht auch sein mag, so rühren doch die sorgfältigen und scharfen Untersuchungen Herrfahrdt's unmittelbar am toten Punkt im Funktionieren des etwas zu automatisch gedachten Mechanismus im Weimarer Verfassungswerk. Vielleicht vergaßen die Väter dieser Verfassung doch manches, was zum Leben des von Rothen-

63) Zum deutschen Parlamentarismus, S. 121.

bücher[64]) nicht ganz zu Recht bekrittelten „lebenden Staatsrechts" gehört. Mit vollem Recht schreibt auch von Freytagh-Loringhoven[65]), der wirkliche Mangel der Weimarer Verfassung liege darin beschlossen, daß ihre Väter überlebte und erstarrte Ideale zu verwirklichen suchten und darüber der lebendigen Kräfte des heutigen Lebens vergaßen. Wenngleich in den weiteren kritischen Ausführungen Rothenbüchers[66]) die Leugnung der verfassungsrechtlichen Erheblichkeit, welchem der beiden obersten vom Volk gewählten Reichsorgane der Vorzug gebühre, am Platze ist, so erscheint mir seine Skepsis gegenüber der den Untersuchungen Herrfahrdt's zugrundeliegenden Anschauung von der aus dem Parteigetriebe herausgehobenen persönlichen Stellung des Reichspräsidenten doch sehr unberechtigt. Mit einem leisen Vorwurf weist Rothenbücher auf die Fragwürdigkeit der Unterstellung Herrfahrdt's hin, ob der Reichspräsident ein so sehr über alle, auch unbewußte Parteinahme erhabener Mann sei, daß ihm entgegen der Mehrheit des Reichstags oder der Mehrheit der Reichsbürgerschaft das Urteil darüber zugetraut werden dürfe, was für das Gesamtvolk erforderlich sei. Mit ebenderselben überspitzten Kritik begegnet auch Smend[67]) dem Herrfahrdt'schen Lösungsversuch. Wenn diesen beiden zwar darin recht zu geben ist, daß es keine absolute, sachliche Objektivität und Ueberparteilichkeit in politischen Dingen gebe, so muß sich trotzdem auch die Staatsrechtslehre mit ihren Forderungen im Bereiche des Menschenmöglichen halten. Indessen garantiert schon die Wahl des Reichspräsidenten durch das gesamte Volk einen gewissen Grad von Ueberparteilichkeit. Dazu tritt noch die von Herrfahrdt[68]) selbst hervorgehobene Erfahrungstatsache, daß selbst parlamentarisch eingestellte Persönlichkeiten in ihrer Regierungsführung zwangsläufig vom parteimännischen zum staatsmännischen Denken fortschreiten. Im übrigen haben beide Reichspräsidenten in ihrem Streben, vorhandene Gegensätze auszugleichen, als Vermittler und Schiedsrichter vorbildlich gewirkt, indem sie sich

64) a. a. O. S. 338.

65) Reichsverfassung und Staatspraxis, Zeitschr. f. Politik 1926, S. 223.

66) a. a. O. S. 333 und 338.

67) a. a. O. S. 146.

68) Die Kabinettsbildung, S. 39.

insbesondere dafür eingesetzt haben, eine zu einseitige Orientierung bei der Ernennung der Kabinettsmitglieder zu vermeiden[69]).

Wenn des weiteren auch der Anspruch einer Reichstagsmehrheit, aus ihrer Mitte ein Kabinett zu stellen, schlechthin geleugnet werden muß, so bleibt den übrigen Ausführungen Herrfahrdt's doch immerhin noch das unbestreitbare Verdienst, sonst gründliche Untersuchungen über Inhalt und Grenzen des Kabinettsernennungsrechtes des Reichspräsidenten im Rahmen seines freien pflichtmäßigen Ermessens unter Auswertung der praktischen Erfahrungen mit Koalitions- und überparteilichen Minderheitsregierungen der Wissenschaft geliefert zu haben.

III.

Die rechtliche Bedeutung der geschäftsführenden Regierung.

In den vorgenannten Arbeiten Schmitt's und Herrfahrdt's ist die Frage bereits angeschnitten, was zu geschehen habe, wenn das parlamentarische System an sich selbst versagt, eine tragfähige und innerlich haltbare Reichsregierung sich entweder nicht finden läßt oder eine jeweils auftretende irgendwie zusammengesetzte Oppositionsmehrheit des Reichstags jedem Kabinett das Mißtrauen erklärt. Man braucht nur an den Fall zu denken, daß der Reichspräsident sein Recht zur Auflösung des Reichstags bereits verbraucht hat, der neue Reichstag in der gleichen Zusammensetzung und Einstellung wiedergekehrt ist und sich gegen jedes Reichskabinett sofort zur Wehr setzt. Gewiß wird sich für den Reichspräsidenten schon noch ein neuer Anlaß finden lassen, um auch den neuen Reichstag ohne offensichtlichen Verstoß gegen Art. 25 RV wiederum aufzulösen. Daß die Wählerschaft ihre Anschauungen jedoch in so kurzer Zeit wegen einer bloß internen Zusammenstellung eines Reichskabinetts grundlegend ändern und sich sogleich zu gänzlich anderen Parteiorganisationen bekennen wird, ist normalerweise nicht anzunehmen. Die These Redlob's, daß jede Krisis durch Auflösung des Parlaments und neue Wahlen ihre Lösung finde, ist in dieser behaupteten Allgemeinheit eben als falsch zu be-

69) vgl. Glum, Besprechung von Herrfahrdt's: Kabinettsbildung, S. 455.

urteilen. Allerdings wird man von einem gewählten Parlament in der Regel erwarten können, daß es sich zu vernünftiger staatserhaltender Aufbauarbeit wenigstens im Konnex, wenn auch nicht jedesmal in Uebereinstimmung mit den übrigen Reichsorganen bereit findet und nicht lediglich unproduktive Obstruktion treibt. Nach alter Erfahrung entschließt sich jedoch die eine oder andere Parlamentsgruppe viel schneller zu solchen Entscheidungen, die ein möglichst geringes Maß von Verantwortlichkeit vermuten lassen. Nun können zwar die Möglichkeiten für die Bildung eines neuen Reichskabinetts zahlreich genug genannt werden. Der Reichspräsident kann nach dem Scheitern einer Regierung der Großen Koalition die Errichtung eines Minderheitskabinetts der Mitte mit oder ohne fraktionelle Bindung anstreben oder vollends den Reichstag mit seinen Fraktionen übergehen und bewährte Persönlichkeiten aus dem Fachbeamtentum oder der Wirtschaft für ein neues Kabinett heranziehen. Gerade unerwartetes und neuartiges Handeln beider Reichspräsidenten bei Schaffung von Reichskabinetten hat besonders schnell, selbst in Situationen völlig verworrener Parlamentsverhältnisse, zu einem sicheren Ziele geführt. So brachte der Hindenburg-Brief vom 20. I. 1927 in all seiner bestimmten Einfachheit und ruhigen Zurückhaltung wider alles Erwarten rasch eine neue Regierung Marx, die an Dauer alle bis dahin vorangegangenen Kabinette überflügelt hat. Des weiteren führte das unvermutete Projekt des Reichspräsidenten, Cuno als Persönlichkeit aus den Wirtschaftskreisen ohne Befragen der Fraktionen mit der Regierungsbildung zu beauftragen, nach dem Rücktritt der wenig tragfähigen Koalitionsregierung Wirth zu einer neuen Lösung. Nicht zu vergessen sind hierbei die unvorhergesehenen Neubeauftragungen der geschäftsführenden Reichskanzler Luther und Marx mit der Zusammenstellung eines neuen Kabinetts. Und doch ist die Gefahr, daß der Reichspräsident mit der Ausübung seiner Ernennungsbefugnis durch hartnäckige Weigerung der in Betracht kommenden Persönlichkeiten einfach lahmgelegt wird, wie dies nach dem Rücktritt des zweiten Kabinetts Marx, des ersten Kabinetts Luther und nach dem Sturz des dritten Kabinetts Marx durch ein Mißtrauensvotum einer in sich nicht geschlossenen und nicht regierungsfähigen Opposition der Fall war, nicht wegzuleugnen, noch gar gering zu veranschlagen; die Zeitspanne nach dem Sturz der dritten Regierung Marx bis zur Ernennung des neuen Kabinetts betrug überdies nicht weniger

als 6 Wochen. In Fällen derartiger schwerer Regierungskrisen, die den baldigen Zusammentritt eines neuen Kabinetts erheblich in Frage stellen, bleibt dem Reichspräsidenten nach dem geltenden Recht tatsächlich nur die Möglichkeit, mit dem geschäftsführenden Kabinett bis zu einer Aenderung der Verhältnisse weiter zu regieren.

Von einer Regierungsführung im wahren Wortsinne kann jedoch nur gesprochen werden, wenn die geschäftsführende Regierung nicht bloß zur verwaltungsmäßigen Weiterführung der sogenannten „laufenden" Geschäfte berechtigt ist, von der rechtsfreien Betätigung der Regierung als Handhabung der obersten vollziehenden Gewalt im Sinne der Gewaltenteilungslehre zufolge von eng gezogenen Grenzen jedoch generell ausgeschlossen wird. In analoger Anwendung des Art. 59 Abs. 2 Preuss. Verf. vom 30. XI. 1920 wurde anfänglich überwiegend die Auffassung vertreten, daß eine zurückgetretene Regierung mangels einer anders lautenden reichsrechtlichen Regelung nur die „laufenden" Geschäfte bis zur Ernennung der Nachfolger weiterführen dürfe. Dabei entstand noch darüber Streit, welche Amtsobliegenheiten im einzelnen zu den laufenden Geschäften zu rechnen sind. Erörtert wurden insbesondere die Fragen, ob die geschäftsführende Regierung Anleihen aufzunehmen in der Lage sei, ob sie zum Erlaß von Notverordnungen berechtigt sei und noch eine Verfügung des Reichspräsidenten auf Auflösung des Reichstags gegenzeichnen dürfe. Während dem ersten Streitpunkt im Haushaltsausschuß Hilferding im März 1927 widersprach, bejahte der Staatsgerichtshof in der Entscheidung vom 21. XI. 1925 (RGZ. 112, Anh. S. 1 ff) die zweite Streitfrage für die preußische Staatspraxis mit Gründen, die auch für die Staatspraxis des Reichs gelten können[1]). Mit einem Hinweis auf die positive Regelung der dritten Streitfrage in Art. 57 Preuss. Verf. wie in § 40 Oldenb. Verf. erklärt sich Poetzsch-Heffter[2]) ebenfalls für die rechtliche Zulässigkeit der Reichstagsauflösung durch eine geschäftsführende Regierung. Stier-Somlo[3]) meint hierzu, daß der Unterschied zwischen laufendem Geschäft und einem der geschäftsführenden Regierung verwehrten „politischen Akt" nur

1) vgl. Poetzsch-Heffter, Handkommentar der RV, S. 261/62.
2) ebenda, S. 262.
3) Arch. d öff. R. 1925, S. 212.

durch politischen Takt zu entscheiden sei, zumal auch die gemäß Art. 55 RV erlassene Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. V. 1924 keinerlei Unterschied zwischen einem normalen Reichsministerium nnd einem geschäftsführenden kennt. In derselben grundsätzlichen Stellungnahme erklärt sich Herrfahrdt[4]) zu einer ähnlichen Auffassung, daß nämlich irgendwelche Schranken für den Umfang der Tätigkeit einer geschäftsführenden Regierung nicht gezogen werden könnten, daß nur der Reichspräsident und das Reichskabinett selbst in der Lage seien zu beurteilen, welche Maßnahmen dringlich seien und welche ohne Gefahr für Staat und Volk aufgeschoben werden könnten.

Das Reichsministergesetz vom 27. III. 1930 bestimmt in § 12 nunmehr ausdrücklich, daß der Reichspräsident beim Rücktritt der Reichsregierung, wenn er nicht gleichzeitig die Entlassung ausspricht, alle Reichsminister oder einzelne von ihnen mit der Fortführung der Geschäfte betrauen kann, bis die neue Regierung gebildet ist; entsprechendes gilt beim Rücktritt einzelner Reichsminister bis zur Ernennung ihrer Nachfolger. Der in Art. 59 Abs. 2 Preuss. Verf. enthaltene Begriff der „laufenden" Geschäfte ist fallen gelassen. Giese[5]) zieht daraus auch die zunächst liegende Folgerung; er erachtet eine derartige geschäftsführende Regierung wie eine normale Regierung staatsrechtlich zur Amtsführung als verpflichtet und staatsrechtlich wegen derselben auch als verantwortlich, macht jedoch die Einschränkung, daß sie zur Amtsführung nur insoweit befugt sei, als nicht das fehlende Vertrauen des Reichtags gewissen Funktionen, wie einer Mitwirkung bei der Reichstagsauflösung, im Wege stehe. Im Sinne einer weiteren Ausdehnung der Zuständigkeiten der geschäftsführenden Regierung sprach sich Waldecker[6]) in beachtenswerter Weise bereits vor Jahren dahin aus, daß die geschäftsführende Regierung ihre Geschäfte kraft eigenen, wenn auch abgeleiteten Rechts unter eigener Verantwortlichkeit führe und demgemäß auch den Geschäftsumfang bestimme. Eine Beschränkung der Regierungstätigkeit ergebe sich nicht als zwingende rechtliche Notwendigkeit, sondern nur möglicherweise und unter dem Gesichts-

4) Die Kabinettsbildung, S. 51.

5) Die Verfassung des Deutschen Reiches, zu Art. 54, S. 151.

6) a. a. O. S. 169 und 170.

punkt tatsächlicher Zweckmäßigkeit. Es bleibe im Falle des Rücktritts staatsrechtlich alles beim alten, bis die neuen Minister einträten. Den zurückgetretenen Ministern sei es trotzdem anheimgestellt, ob sie nur die notwendigsten Aufgaben erledigen wollten, um die laufenden Geschäfte nicht ins Stocken geraten zu lassen, während sie alle anderen Dinge bis zu einer Klärung der politischen Lage zurückstellten. Da sie die Verantwortung weiter zu tragen hätten, könne man ihnen daraus ebensowenig einen Vorwurf machen, wie wenn sie etwa Anordnungen träfen, die einzelnen Parteien unlieb seien. Mit einem Hinweis auf die gleichzeitige Zweckmäßigkeit einer solchen Einstellung hebt Waldecker mit gutem Grunde noch hervor, daß die zurückgetretene Regierung so ein Mittel in der Hand habe, auf eine raschere Klärung der Verhältnisse hinzuwirken. Wenngleich seine Ausführungen unmittelbar das preußische Verfassungsrecht betreffen, so können diese vermöge ihrer Allgemeingültigkeit auch auf das Reichsrecht Anwendung finden. Mit ausdrücklicher Bezugnahme auf den Standpunkt Waldecker's bekennt sich auch Anschütz[7]) zu einer ebensolchen extensiven Auffassung über das Wesen der geschäftsführenden Regierung. Er beurteilt ebenfalls die rechtliche Stellung einer geschäftsführenden Regierung ohne Einschränkung in Bezug auf den Umfang ihrer Rechte und Pflichten als die gleiche wie die der „normalen" Regierung und erachtet sie als ebenso verantwortlich. Rechtsgrundlage für ihre weitere Tätigkeit bildet, wie Anschütz überdies bereits andeutet, ihre mit der pflichtmäßig verfügten Entlassung verbundene neue Ernennung. Die ausdrückliche Ernennung der demissionierten Regierung zur geschäftsführenden Regierung durch den Reichspräsidenten ist also nicht entbehrlich, vielmehr notwendig; ihre Entlassung sei nach der Meinung von Anschütz auch nicht aufschiebend, sondern lediglich ihre Betrauung mit der Fortführung der Geschäfte auflösend befristet. Rechtlich betrachtet handle es sich daher nicht um ein „Belassen im Amte". Allerdings führt die Betrauung mit der Fortführung der Geschäfte zu demselben rechtlichen Resultat. Es muß auch als ein wichtiger Unterschied beurteilt werden, ob das Reichskabinett nach einem Mißtrauensvotum in seinem formalen Weiterbestehen lediglich auf die Entlassungsverfügung des Reichspräsidenten wartet,

7) a. a. O. zu Art. 54, S. 279 ff.

ohne zur Ausübung seiner Amtsobliegenheiten mangels verfassungsmäßiger Vertrauensgrundlage materiell berechtigt zu sein, oder ob der Reichspräsident das Kabinett mit der Fortführung der Geschäfte ausdrücklich betraut, also dieses trotz vorangegangener Mißtrauenserklärung in die frühere materielle Rechtsstellung von neuem einweist, wenn auch auflösend befristet.

Während noch von Freytagh-Loringhoven[8]) die praktische Durchsetzung der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit durch Interpellation und Mißtrauensvotum gegenüber einer geschäftsführenden Regierung leugnet, findet neuerdings Huber[9]) gerade hierin das geeignete Mittel, um den Tätigkeitsbereich der geschäftsführenden Regierung zum Schutze parlamentarischer Regierungsweise wiederum einzudämmen. Die grundsätzliche Gleichstellung der geschäftsführenden Regierung mit einer normalen Regierung betrachtet letzterer Schriftsteller nämlich als mit den Grundsätzen des Parlamentarismus nicht vereinbar. Jene könnte wohl die nötigen technischen Geschäfte erledigen und alle dringenden Notmaßnahmen treffen, dürfte jedoch nicht neue Arbeiten von grundsätzlicher Bedeutung aufnehmen und schon garnicht solche Maßnahmen durchführen, die für die Entziehung des Vertrauens im besonderen ursächlich gewesen seien. Mißtrauenserklärungen gegenüber einer geschäftsführenden Regierung hätten nach wie vor gerade darin ihren guten Sinn, weil sie dieser zeigten, daß diese und jene geplante oder schon ausgeführte Maßnahme nicht vom Vertrauen des Parlaments getragen werde und deshalb unzulässig sei; dies gelte jedoch nicht für Notmaßnahmen.

Trotz dieser rückläufigen Tendenz mit dem Ziele einer möglichsten Beschneidung der Befugnisse einer geschäftsführenden Regierung befindet sich die zuletzt wiedergegebene Anschauung über die praktische Zweckmäßigkeit, auch gegenüber einer solchen geschäftsführenden Regierung die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit geltend zu machen, noch nicht im Widerspruch zur herrschenden Lehrmeinung, zumal die geschäftsführende Regierung doch nach wie vor voll verantwortlich bleibt. Daß auch diese zur gemeinschaftlichen Arbeit

8) Reichsverfassung und Staatspraxis, S. 241.

9) a. a. O. Sp. 195/196.

mit dem Parlament weiterhin veranlaßt wird und durch die parlamentarischen Mittel zur Durchsetzung der Ministerverantwortlichkeit auf die Stellungnahme des Reichstags zu einzelnen Regierungsmaßnahmen gewiesen wird, erscheint gerade für die grundsätzliche Gleichstellung der geschäftsführenden Regierung mit einem ordentlichen Kabinett besonders bedeutsam. Zu welchen Unzulänglichkeiten aber die Anklammerung an rein ideelle Verfassungsprinzipien führen kann, zeigt hier ebenfalls, daß auch der zuletzt erwähnte Schriftsteller bei allen gut gemeinten Einschränkungen sich doch wieder zu begrifflich schwer abgrenzbaren Ausnahmezugeständnissen bereit finden muß.

Abgesehen von der rechtlichen Beurteilung darf ferner nicht übersehen werden, daß ein gestürztes Kabinett sich tatsächlich von der Durchführung wesentlicher Regierungsgeschäfte nach Möglichkeit zurückhalten wird. Die im Mißtrauensbeschluß zugleich ausgesprochene Aufforderung zur Amtsniederlegung wird schon aus rein menschlichen Gründen jegliche positive Kraftentfaltung bei Ausübung der Regierungsgewalt sofort ersticken, zum mindesten aber im höchsten Grade lähmend beeinflussen. So sehr das Institut der geschäftsführenden Regierung gerade als Korrektiv gegenüber einer Störung im ordnungsmäßigen Funktionieren der obersten Reichsorgane bei Ausübung der ihnen zugewiesenen Gewalten gedacht ist, so muß diese ihr von der Rechtslehre zuerkannte Bedeutung bei nüchterner Betrachtung der realen Dinge doch wieder zusammensinken. Die praktische Bedeutung der geschäftsführenden Regierung als Korrektiv gestörter Regierungsführung muß deshalb solange noch in Zweifel gezogen werden, als deren rechtliche Stellung in Rechtslehre und Staatspraxis mangels genauer normativer Umgrenzung nicht zu sicherer Rechtsüberzeugung gelangt ist.

C. Die Krise der parlamentarischen Regierungsweise.

Es ist ein allzu wahres Wort, daß die geschriebenen Verfassungen durchaus nicht die Bedeutung ewig gültiger Gesetze haben und daß ihre Bedeutung vielfach in der Vergangenheit liegt[1]). In besonderem Maße gilt dies von der Weimarer Verfassung und der in ihr festgelegten parlamen-

1) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 135.

tarischen Regierungsform. Schon seit einer Reihe von Jahren bekennen sich weite Schichten unseres Volkes, nicht allein die ausgesprochenen Gegner der jetzigen Verfassung, zu der Ueberzeugung, daß unsere parlamentarische Regierungsweise eine schwere Krise durchlebt. Glum[2]) spricht sich freimütig dahin aus, das parlamentarische System funktioniere nicht, da es auf der Vorstellung von einer stets möglichen Mehrheitsbildung für ein aktives Arbeitsprogramm im Reichstag aufgebaut sei. Als besonderes Symptom der bestehenden Krise wird mit Recht die Unstetigkeit und der häufige Wechsel der Regierungen bezeichnet. Jeder Regierungswechsel hat eine ungeheure, schwerwiegende Schädigung für die Erledigung der Staatsaufgaben im Gefolge. Arbeiten mit größerer Zielsetzung, ja selbst dringende Maßnahmen werden erheblich gestört oder gar auf Wochen und Monate unterbrochen, wenn nicht für immer beiseitegestellt. Aber auch beim ordentlichen Gang der Geschäfte kann eine streng sachliche Amtsführung nicht immer von Beeinträchtigungen frei bleiben, wenn die einzelnen Kabinettsmitglieder sich fortgesetzt von der Gefahr des Sturzes umlauert fühlen. Das Mißtrauensvotum trifft ja mit der gleichen Kraft den pflichttreuen und fähigen, nur eben mißliebigen und unbequemen Minister wie einen bloßen Parteibeauftragten, sobald er nicht fügsam sich leiten läßt.[3]). Die vorstehenden Ausführungen dürften ebenfalls gezeigt haben, daß die Probe der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems, nämlich seine Fähigkeit zu einer raschen und möglichst reibungslosen Regierungsbildung[4]), in der Mehrzahl der früheren Fälle versagt hat. Es kann doch kaum geleugnet werden, daß gerade die beachtenswerten Ernennungen tragfähiger Kabinette von längerer Regierungsdauer weit eher auf die diplomatische Geschicklichkeit und überraschende Handlungsweise der Persönlichkeit des Reichspräsidenten zurückzuführen sind, als seiner äußeren verfassungsrechtlichen Stellung schlechthin zugeschrieben werden kann. Auch sonst sind die wirklich ent-

2) Parlamentskrise und Verfassungslücke, S. 1416.

3) vgl. Marschall von Bieberstein, a. a. O. S. 538.

4) Koellreutter, Der Deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, S. 27.

5) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 127, Anm. mit den dort angeführten Beispielen.

scheidenden Regierungsaufgaben im Gegensatz zur Erledigung bloßer Verwaltungsangelegenheiten mehr durch den Gebrauch der außerordentlichen Verfassungsermächtigungen wie durch Notverordnungen, Reichstagsauflösungen, Ermächtigungsgesetz usw. von Reichspräsident und Reichskabinett durchgeführt worden. In der Tat vollzieht sich langsam aber stetig eine Kräfteverschiebung in der Ausübung der Staatsgewalt[5]), selbst wenn man von der völkerberuhigenden Fiktion der sogenannten Volkssouveränität absieht.

Ursache der im Deutschen Reich wie ebenfalls in anderen Staaten auftretenden Krisenerscheinungen ist der offensichtliche Verfall der Parlamentsgeltung. Wie schon Carl Schmitt[6]) vor Jahren aufmerksam gemacht hat, mußte die Bedeutung des Parlaments zwangsläufig abnehmen, sobald der dynamisch-dialektische Prozeß der Auseinandersetzung von Gegensätzen und Meinungen, aus dem sich der richtige staatliche Wille ergebe, im Plenum des Parlaments nur noch als äußere Fassade geachtet wird. Das Wesentliche des Parlaments sei öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion, Parlamentieren. Die großen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen, in denen heute das Schicksal der Menschen liegt, seien nicht mehr das Ergebnis einer Balancierung der Meinungen in parlamentarischen Debatten. Enge und engste Ausschüsse von Parteien oder von Parteikoalitionen beschlössen vielmehr hinter verschlossenen Türen ebenso wie die Vertreter großkapitalistischer Interessenverbände. So habe die Beteiligung der Volksvertretung an der Regierung, die parlamentarische Regierung, sich gerade als das wichtigste Mittel erwiesen, die Teilung der Gewalten und mit ihr die alte Idee des Parlamentarismus aufzuheben. In dem gleichen Gedankengang äußert auch Hellpach in seinem Vortrag über „Die Parlamentskrise und die Verfassung von Weimar“[7]), die Parlamente seien den nationalen Aufgaben heut weniger gewachsen. Die Parlamentsgeltung klassischer Prägung wie die englische um die Mitte des vorigen Jahrhunderts beruhe auf dem Glauben, daß die öffentlichen Angelegenheiten am vollkommensten in öffentlichen Beratungen der sapientesten

6) Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus S. 20 ff. 62.

7) ebenda, S. 8—11.

und eloquentesten Männer und in einer Beschlußfassung, die auf die Möglichkeit wechselseitiger Ueberzeugung durch Dialektik und Rhetorik gegründet sei, besorgt würden. Aus dem Parlament seien nun aber gerade die lebendigen Vertreter bedeutender Berufsgruppen — Industrielle, Gelehrte, Kaufleute, Handwerker, Arbeiter — immer mehr verschwunden und an ihre Stelle die besoldeten Geschäftsführer ihrer Organisationen getreten. Die geistige Wertschätzung der Parlamente sei daher gesunken, wie überhaupt die Zahl der bedeutenden Persönlichkeiten in ihnen abgenommen habe. Auch können die Parlamentsmitglieder heutzutage kaum noch als Vertreter des ganzen Volkes angesprochen werden, die „nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden" sind. Wenn nun ferner selbst die parlamentarischen Mitglieder des Kabinetts zu mehr oder minder fügsamen Vertretern und Vertrauenspersonen derjenigen Parteien werden, die das Kabinett offiziell oder tatsächlich stützen, so nimmt es nicht Wunder, daß eine auf die Dauer unerträgliche Praxis der Suspension aller wichtigen Entscheidungen, eine Praxis der dilatorischen Formelkompromisse, in der Entwicklung gesehen werden konnte[8]). Die unvermeidlichen Regierungsentscheidungen wurden bei dieser Sachlage daher mitunter auch von den entfernter stehenden, nicht in erster Linie in Betracht kommenden Machtfaktoren wie durch die Instanzen der Justiz (insbesondere durch den Staatsgerichtshof) oder gar durch außerverfassungsmäßige unkontrollierte und unverantwortliche soziale und wirtschaftliche Mächte getroffen. Wie der Reichstag selbst im Streben nach dem geringsten Maß von Verantwortung sich mit allerlei Halbheiten, mit beschränkten Billigungserklärungen, Stimmenthaltungen, Koalitionen oder Koalitionsbindungen usw. begnügt, neigt er unter Berufung auf die verfassungsrechtliche Vertrauensbestimmung ebenfalls dazu, auch dem Reichskabinett in der Regel nur ein äußerstes Mindestmaß von materiellen Regierungsentscheidungen zuzuweisen. Basiert vollends das Kabinett unmittelbar auf einer breiten Koalitionsgrundlage, so kann bei der gegebenen sozialen Gleichgewichtsstruktur eine derartige Regierung dann auch sehr leicht zu einer massen-

8) Carl Schmitt, Die neutralen Größen im heutigen Verfassungsstaat, S. 53.

9) Heller, Genie und Funktionär in der Politik, S 64.

automatischen Verrechnungsstelle der vorhandenen Kräfte werden und zur Aktionsunfähigkeit gelangen[9]). Wenn die Weimarer Verfassung das Reichskabinett unmittelbar von dem Willen eines solchen durchaus handlungsunfähigen Reichsparlaments abhängig macht, ist es verständlich, daß ein Teil der Reichskabinette aus Furcht vor der Verantwortungsübernahme sich vor jedem größeren, folgenschweren außen- oder innenpolitischen Ereignis sofort zurückzog und dem Reichspräsidenten allein alles weitere überließ, ein anderer Teil zufolge von Meinungsverschiedenheiten unter den Kabinettsmitgliedern selbst oder mit einer schwankenden Mehrheit des bestehenden oder erst noch zusammentretenden Reichstags aus Besorgnis vor einem Mißtrauensvotum zurücktrat und ein dritter Teil schließlich einem ausdrücklichen Mißtrauensbeschluß des Reichstags erlag.

Zur Behebung solcher Mißstände stellte die Deutschnationale Fraktion des Reichstags am 20. Februar 1926 bereits den Antrag, einen Ausschuß einzusetzen, der die Reichsverfassung auf Grund der bisher gemachten Erfahrungen einer Revision unterzieht und zwar u. a. in der Richtung, daß Art. 54 RV aufgehoben oder zum mindesten im Sinne der Stärkung der Regierungsgewalt wesentlich abgeändert wird (Drucksachen des Reichstags, Nr. 1897). Dieser Antrag wurde jedoch abgelehnt. Der Ablehnung verfiel auch der spätere Antrag der Deutschen Volkspartei vom 14. Dezember 1928 (Drucksachen des Reichstags Nr. 704/IV), den Art. 54 RV wie folgt zu ändern: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Bei Beginn der Amtsführung und jeder Wahlperiode ist dieses Vertrauen durch einen Mehrheitsbeschluß des Reichstags festzustellen. Eine Zweidrittelmehrheit des Reichstags ist erforderlich, wenn der Reichsregierung und dem Reichskanzler oder einem der Reichsminister das Vertrauen wieder entzogen werden soll. Es genügt einfache Mehrheit, wenn der Antrag auf Entziehung des Vertrauens in Verbindung mit der Schlußabstimmung der dritten Lesung des ordentlichen Haushalts eingebracht wird."

Für die Aufhebung des Art. 54 RV setzen sich weiterhin Stier-Somlo[10]) und Schelcher[11]) ein. Letzterer knüpft hieran die nächstliegende Forderung, auch den vom Volke gewählten Reichspräsidenten zu einem wirklich freien und selbständigen Staatsoberhaupt nach amerikanischem Vorbilde zu erheben. Wie Schiffer[12]) hierzu bemerkt, würde bei Einführung dieses amerikanischen Systems der Reichspräsident durchaus noch keine derart unabhängige Stellung erlangen, wie mitunter befürchtet wird. Die rechtliche Absetzungsmöglichkeit durch den Staatsgerichtshof, Etatverweigerung wie Gesetzesablehnung würde eine etwaige Uebergewalt des Präsidenten unterbinden. Der genannte Schriftsteller findet ebenfalls bei dem Schweizer System die mit Recht verlangte Sachlichkeit in der Auswahl und Amtsführung der auf Zeit gewählten Regierungsmitglieder gewährleistet. Eine bedeutsame Verbesserung des parlamentarischen Regierungssystems versprechen sich Thoma[13]) und Marschall von Bieberstein[14]) schon von einer Aenderung des Art. 54 RV in der Richtung, daß die Entziehung des Vertrauens von einem ausdrücklichen, einheitlich begründeten (also auch sachlich begründeten) Beschluß abhängig gemacht wird.

Den meiner Beurteilung nach brauchbarsten und durchgreifendsten Vorschlag einer Systemverbesserung hat der Staatsrechtslehrer Helfritz in seiner bereits im Jahre 1923 erschienenen Schrift: „Staatskunst und Parteipolitik“[15]) gemacht, indem er die Eingliederung einer berufsständischen Vertretung als einer selbständigen Kammer neben dem Reichstag verlangt. Den Erfolg, die weitere Bildung illegitimer Machtstellung der großen Organisationen in eine legitime und in gerechter Weise zusammengesetzte berufsständische Vertretung überzuleiten, kennzeichnet er dahin: 1. Der Gefahr des Rückfalls in die Zustände des altständischen Staates sei vorgebeugt; 2. die wirtschaftlichen Interessen kämen ge-

10) Die Reform des Reichsrats und die Problematik der rechtlichen Stellung des Reichspr. S. 57.

11) Zur Reform der RV, S. 35 f.

12) Das politische Parlament u. d. Regierung, S. 326.

13) Die rechtliche Ordnung, S. 511.

14) a. a. O. S. 539.

15) ebenda, S. 47.

genüber den rein persönlichen der Wählermassen durch Sachverständigenvertretung zur Geltung und 3. werde die in weiten Kreisen bestehende Forderung erfüllt, den Nachteilen eines allein herrschenden Einkammersystems mit seinen schwankenden Majoritäten durch einen mehr zu Beständigkeit neigenden Faktor in Gestalt einer weiteren Kammer mit beschließender Tätigkeit entgegenzuwirken. Die Notwendigkeit der Einfügung einer solchen selbständigen berufsständischen Kammer in das Verfassungssystem hat sich im Laufe der Jahre um so deutlicher ergeben, als der jetzige Reichswirtschaftsrat infolge seines nur beschränkten Kompetenzkreises und des ihm fehlenden Entscheidungrechtes trotz seiner gediegenen Sachlichkeit zu keiner Bedeutung gelangt ist, der Reichstag aber andererseits dem wirtschaftlichen Verfall des Reiches trotz wachsender Volkskraft völlig hilflos gegenübersteht. Mitunter mochte es sogar angebracht erscheinen, gerade in Zeiten beängstigender Geschehnisse aus Besorgnis vor bloß negativer Obstruktion den Reichstag zur Vermeidung noch größerer Verwirrnis ganz und gar auszuschalten. Stier-Somlo[16]) betrachtet ebenfalls die Schaffung einer weiteren Kammer neben dem Reichstag zur Vertretung aller Berufsstände ohne politische Parteiorganisationen als das wirksamste Mittel zur Besserung des Parteiwesens und zur Beseitigung der Parteizersplitterung. Durch Verschmelzung des Reichsrats mit dem Reichswirtschaftsrat könne die neugebildete Sachverständigenkammer dem an Fachleuten unzureichend besetzten Reichstage einen erheblichen Aufgabenbereich abnehmen. Eine Zwischenlösung bringt Apelt[17]) mit seinem Vorschlage, ein besonderes Staatenhaus neben den Reichstag zu setzen, das von bestimmt aufgeteilten Landesgebieten gleichmäßig beschickt werden soll; der Fall einer Regierung könne dann von einem übereinstimmenden Mißtrauensbeschluß in beiden Häusern, dem ein mit qualifizierter Mehrheit ausgesprochenes Mißtrauen im Reichstag gleichzustellen sei, abhängig gemacht werden. Den Gedanken, eine Verquickung des territorial gegliederten Reichsrats mit dem ständisch gegliederten Reichswirtschaftsrat herbeizuführen, greift schließlich Schiffer[18]) auf. In dem so neu geschaffenen Körper sollen nach seinem Vorschlage neben

16) Die Reform des Reichsrats usw. S. 56 ff.

17) a. a. O. S. 61.

18) Sturm über Deutschland, S. 287 ff.

der Wirtschaft auch Kunst und Wissenschaft, Kommunen und Beamtenschaft, Technik und freie Künste, kurz alle Seiten des realen Lebens Berücksichtigung finden. Im übrigen bekennt sich Schiffer ebenfalls zu der bereits von Helfritz angedeuteten Forderung, die berufsständische Vertretung zur ersten Kammer emporzuheben, damit diese als Oberhaus gegenüber dem leicht beweglichen Element der Volkskammer den zum Beharren hinneigenden Machtfaktor darstelle.

Solange jedoch die Verwirklichung der von der Staatsrechtslehre gemachten Aenderungsvorschläge zur Behebung der Krise der parlamentarischen Regierungsweise noch aussteht, muß der Reichspräsident als Staatsoberhaupt des Reiches in besonderem Maße damit betraut bleiben, zur Notzeit über die ihm zugewiesenen Zuständigkeiten hinaus für die Kontinuität und Permanenz der staatlichen Einheit und ihres einheitlichen Funktionierens zu wirken[19]).

19) vgl. Carl Schmitt, Der Hüter der Verfassung, Arch. öff. R., N. F. Bd. 16, S. 216.

Lebenslauf

Ich wurde am 16. Dezember 1903 als Sohn des Kaufmanns Joseph Klose und seiner Ehefrau Anna geb. König in Saarau i. Schles. geboren. Ich besuchte die Oberrealschule in Freiburg i. Schles. und darauf das St. Matthiasgymnasium in Breslau. Nach Erlangung der Reife studierte ich an den Universitäten Breslau, Innsbruck und München Rechts- und Staatswissenschaften. Daneben widmete ich mich noch besonders dem Studium der Nationalökonomie und mehrerer Fremdsprachen. Im Oktober 1928 bestand ich am Oberlandesgericht in Breslau die erste juristische Staatsprüfung. Als Referendar erhielt ich meine praktische Ausbildung in Schweidnitz, Berlin und Breslau. Nachdem ich im Frühjahr 1933 das Assessorexamen am Juristischen Landesprüfungsamt in Berlin abgelegt habe, bin ich durch Verfügung des Herrn Preußischen Justizministers als Rechtsanwalt bei dem Amts- und Landgericht in Schweidnitz zugelassen worden.

Otto Klose